BREMISCHE BÜRGERSCHAFT **Drucksache 21/1856**
Landtag 16.06.2026
21. Wahlperiode

Antrag der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Die Linke und der SPD

Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts

Die durch Artikel 8 des Grundgesetzes und Artikel 16 der Landesverfassung geschützte Versammlungsfreiheit ist für ein demokratisches Gemeinwesen von überragender Bedeutung. Sie ermöglicht allen Menschen, ihre Persönlichkeit im Rahmen öffentlicher Zusammenkünfte zu entfalten und sich am demokratischen Prozess öffentlicher Meinungsbildung zu beteiligen. Das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis zu versammeln, ist Ausdruck der Freiheit, Unabhängigkeit und politischen Mündigkeit des selbstbewussten Menschen. Versammlungen sind auch für gesellschaftliche und politische Minderheiten eine öffentlichkeitswirksame Form der kollektiven Meinungs- und Interessenkundgabe. Sie tragen zudem zur Rückkopplung zwischen Wählenden und Gewählten bei und können die Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten verringern. Versammlungen ergänzen den Prozess der institutionalisierten Willensbildung in der repräsentativen Demokratie um „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren“, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Brokdorf-Beschluss von 1985 erkannte.

Seit der Föderalismusreform 2006 haben die Länder die Kompetenz zur Gesetzgebung für das Versammlungsrecht. Bremen hat hiervon bisher keinen Gebrauch gemacht, sodass sich hier das für Versammlungen geltende Recht derzeit noch nach dem Versammlungsgesetz des Bundes von 1953 bestimmt. Dessen Regelungen werden den heutigen politischen und verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht mehr hinreichend gerecht. Sie sind in vielen Bereichen lückenhaft oder mit dem modernen verfassungsrechtlichen Verständnis des Grundrechts nicht vereinbar. Sowohl die vor allem durch zahlreiche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geprägte rechtliche Entwicklung als auch die tatsächlichen Veränderungen des Versammlungsgeschehens in den letzten Jahrzehnten sind durch das Bundesversammlungsgesetz nicht nachvollzogen worden. Das hat zur Folge, dass für die versammlungsrechtliche Praxis heute in vielen Fällen kaum noch der

Gesetzeswortlaut maßgeblich ist, sondern vor allem eine nicht nur für Laien unüberschaubare Vielzahl gerichtlicher Entscheidungen zu beachten ist. Dies stellt auch für Versammlungsbehörde, Polizei und Gerichte eine unnötige Erschwernis dar.

Vor diesem Hintergrund haben mittlerweile acht andere Bundesländer von ihrer Gesetzgebungskompetenz im Versammlungsrecht Gebrauch gemacht. Auch Bremen sollte dies nun tun und unter Berücksichtigung der ergangenen Rechtsprechung ein zeitgemäßes und anwendungsfreundliches Versammlungsgesetz schaffen. Dieses sollte das Ziel verfolgen, das Versammlungsrecht umfassend und verständlich darzustellen. Darüber hinaus sollte es einerseits den Schutz der Versammlungsfreiheit in vollem Umfang gewährleisten, andererseits aber auch Instrumente vorsehen, mit denen unfriedliche und gewalttätige Versammlungen wirksam unterbunden werden können.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist von drei Grundgedanken geprägt: Erstens versteht er Versammlungen als Ausdruck der Freiheitsausübung in bürgerschaftlicher Selbstbestimmung und das Versammlungsgesetz nicht vorrangig als Gefahrenabwehrrecht, sondern als Grundrechtsgewährleistungsrecht. Zweitens strebt er eine möglichst weitgehende rechtsstaatliche Klarheit seiner Regelungen an, durch die er den Bürger:innen, aber auch Versammlungsbehörde und Polizei bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Orientierungen bietet. Drittens möchte er das Versammlungsrecht modernisieren, indem er für aktuelle Entwicklungen und Tendenzen der Versammlungswirklichkeit neue Regelungen bereitstellt.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Die Bürgerschaft (Landtag) beschließt den als Anlage beigefügten Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts.

Kai Wargalla, Michael Labetzke, Dr. Emanuel Herold und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Nelson Janßen, Sofia Leonidakis und Fraktion Die Linke

Kevin Lenkeit, Mustafa Güngör und Fraktion der SPD

Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts

Vom …

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Bremisches Versammlungsfreiheitsgesetz (BremVersFG)

Inhaltsübersicht

Abschnitt 1
Allgemeine Regelungen

§ 1 Versammlungsfreiheit

§ 2 Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich

§ 3 Schutz- und Gewährleistungsaufgabe

§ 4 Kooperation, Gefahrenprognose und Akteneinsicht

§ 5 Veranstaltung einer Versammlung; Einladung und Aufruf

§ 6 Versammlungsleitung

§ 7 Befugnisse der Versammlungsleitung

§ 8 Störungsverbot

§ 9 Waffenverbot

§ 10 Anwendbarkeit des Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsrechts

§ 11 Anwesenheit des Polizeivollzugsdienstes; Zurückhaltungsgebot

§ 12 Kostenfreiheit; Schadensausgleich

Abschnitt 2
Versammlungen unter freiem Himmel

§ 13 Anzeige- und Mitteilungspflicht

§ 14 Erlaubnisfreiheit

§ 15 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

§ 16 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

§ 17 Gefährderansprache; Identitätsfeststellung; Durchsuchung und Sicherstellung; Kontrollpunkte

§ 18 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

§ 19 Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

§ 20 Einschüchterungsverbot

§ 21 Symbolträchtige Gedenkorte und -tage

§ 22 Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

Abschnitt 3
Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 23 Einladung

§ 24 Beschränkungen, Verbot, Auflösung

§ 25 Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

§ 26 Gefährderansprache; Identitätsfeststellung; Durchsuchung und Sicherstellung; Kontrollpunkte

§ 27 Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

Abschnitt 4
Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 28 Straftaten

§ 29 Ordnungswidrigkeiten

§ 30 Einziehung

Abschnitt 5
Datenverarbeitung

§ 31 Datenverarbeitung durch die Versammlungsbehörde

§ 32 Datenverarbeitung durch den Polizeivollzugsdienst

Abschnitt 6
Schlussbestimmungen

§ 33 Zuständigkeiten

§ 34 Einschränkung von Grundrechten

Abschnitt 1
Allgemeine Regelungen

§ 1

Versammlungsfreiheit

(1) Jede Person hat das Recht, sich in der Freien Hansestadt Bremen frei, friedlich und ohne Waffen mit anderen zu versammeln und Versammlungen zu veranstalten.

(2) Dieses Recht hat eine Person nicht, soweit und solange sie ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nach Maßgabe einer Entscheidung des Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt hat. Artikel 11 in Verbindung mit Artikel 17 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie

Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 54 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind zu beachten.

§ 2

Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich

(1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. Versammlung: eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung; eine solche Zusammenkunft, die auch anderen Zwecken dient, gilt als Versammlung, wenn die anderen Zwecke nicht erkennbar überwiegen;

2. Aufzug: eine sich fortbewegende Versammlung;

3. öffentliche Versammlung: eine Versammlung, die auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet ist oder bei der die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkt ist;

4. öffentliche Sicherheit: die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt;

5. Gefahr: eine Sachlage, bei der im einzelnen Falle die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird;

6. unmittelbare Gefahr: eine Gefahr, bei der die hohe Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts für ein hochrangiges Verfassungsgut besteht;

7. erhebliche Gefahr: eine Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes, für Leib, Leben, Gesundheit, Freiheit, sexuelle Selbstbestimmung oder für Sachen von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist.

(2) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen.

§ 3

Schutz- und Gewährleistungsaufgabe

(1) Die Träger öffentlicher Gewalt wirken im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf hin, friedliche Versammlungen zu schützen und die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu achten und zu wahren.

(2) Aufgabe der Versammlungsbehörde ist es,

1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen,

2. ihre Durchführung vor Störungen, welche die Versammlung erheblich behindern oder vereiteln, zu schützen und

3. von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

(3) Die Versammlungsbehörde hat die freie und ungehinderte Informationsbeschaffung und Berichterstattung von Medienschaffenden, die sich als solche durch allgemein anerkannten Presseausweis ausgewiesen haben, bei öffentlichen Versammlungen zu achten und zu schützen.

(4) Die Versammlungsbehörde stellt bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Absatz 2 einen schonenden Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und den im Einzelfall mindestens gleichwertigen Grundrechten Dritter her. Dies gilt auch bei Versammlungen, die sich örtlich und zeitlich überschneiden würden. Die Durchführung einer Gegenversammlung soll in Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung ermöglicht werden; § 21 bleibt unberührt. Die Versammlungsbehörde soll Dritte, deren Grundrechte durch den Ort der Versammlung voraussichtlich in besonderer Weise erheblich berührt werden, nach § 13 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes anhören.

§ 4

Kooperation, Gefahrenprognose und Akteneinsicht

(1) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die Versammlungsbehörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, unverzüglich ein Kooperationsgespräch an, um gegebenenfalls die Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, zu erörtern. Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte für Gefahren, die nach § 15 Absatz 1 oder § 24 Absatz 1 zu einem Verbot oder zu Beschränkungen führen können, ist Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen entbehrlich zu machen. Die im Kooperationsgespräch vorgetragenen Vorstellungen und Pläne für die Versammlung sowie die gezeigte Kooperationsbereitschaft sind von der Versammlungsbehörde bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen.

(2) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass von der Durchführung der Versammlung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, erstellt und dokumentiert die Versammlungsbehörde eine Gefahrenprognose, soweit dies zeitlich möglich ist. Bei der Gefahrenprognose hat die Versammlungsbehörde auch alle tatsächlichen Anhaltspunkte zu berücksichtigen, die gegen die Annahme einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit sprechen.

(3) Die Versammlungsbehörde informiert die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, unverzüglich vor und während der Versammlung über die Einschätzung der Gefahrenlage für die öffentliche Sicherheit sowie über diesbezügliche erhebliche Änderungen, soweit die Person nach Art und Umfang der Versammlung ein berechtigtes Interesse hieran hat und dies die Gefahrenabwehr während der Versammlung nicht erschwert.

(4) Die veranstaltende Person oder die Versammlungsleitung kann Akteneinsicht nach Maßgabe des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verlangen. Die Versammlungsbehörde soll die Einsichtnahme in die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen im laufenden Verwaltungsverfahren unverzüglich ermöglichen, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Belange entgegenstehen. Umfang und Grenzen der Akteneinsicht richten sich im Übrigen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz.

§ 5

Veranstaltung einer Versammlung; Einladung und Aufruf

Wer zu einer Versammlung einlädt oder aufruft oder die Versammlung nach § 13 anzeigt, veranstaltet die Versammlung; dies gilt nicht für die bloße Weiterverbreitung einer Einladung oder eines Aufrufs. In der Einladung oder dem Aufruf zu einer öffentlichen Versammlung ist der Name der veranstaltenden Person oder Vereinigung anzugeben.

§ 6

Versammlungsleitung

(1) Wer eine Versammlung veranstaltet, leitet die Versammlung. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, bestimmen diese die Versammlungsleitung. Veranstaltet eine Vereinigung die Versammlung, so wird sie von der Person geleitet, die für die Vereinigung handlungsbefugt ist.

(2) Die Versammlungsleitung ist übertragbar.

(3) Gibt es keine Person, die die Versammlung veranstaltet, können die Teilnehmenden der Versammlung eine Versammlungsleitung bestimmen.

(4) Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Versammlungsleitung gelten für nichtöffentliche Versammlungen nur, wenn eine Versammlungsleitung bestimmt ist.

§ 7

Befugnisse der Versammlungsleitung

(1) Die Versammlungsleitung sorgt für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und unterstützt einen friedlichen Verlauf. Sie darf die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen.

(2) Die Versammlungsleitung kann sich der Hilfe von Ordnerinnen und Ordnern (Ordnungskräfte) bedienen. Diese müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel gut sichtbar mit der Bezeichnung „Ordnerin“, „Ordner“ oder einer entsprechenden geschlechtsneutralen Bezeichnung gekennzeichnet sein. Die Vorschriften dieses Gesetzes für Teilnehmende der Versammlung gelten auch für Ordnungskräfte.

(3) Die zur Aufrechterhaltung der Ordnung in der Versammlung getroffenen Anweisungen der Versammlungsleitung und der Ordnungskräfte sind von den Teilnehmenden zu befolgen.

(4) Die Versammlungsleitung kann Personen, die die Ordnung der Versammlung gröblich stören, aus der Versammlung ausschließen. Wer nach Satz 1 aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich aus der Versammlung zu entfernen.

(5) Die Leitung einer öffentlichen Versammlung darf die Anwesenheit und journalistische Tätigkeit von Medienschaffenden, die sich als solche durch allgemein anerkannten Presseausweis ausgewiesen haben, nicht unterbinden.

§ 8

Störungsverbot

(1) Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, deren Durchführung erheblich zu behindern oder zu vereiteln; dies schließt das Recht auf Gegenproteste in Sicht- und Hörweite nicht aus.

(2) Es ist verboten, bei öffentlichen Versammlungen die journalistische Tätigkeit von Medienschaffenden, die sich als solche durch allgemein anerkannten Presseausweis ausgewiesen haben, mit dem Ziel zu stören, die Berichterstattung über die Versammlung zu behindern oder zu vereiteln.

§ 9

Waffenverbot

(1) Es ist verboten,

1. Waffen oder
2. sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und den tatsächlichen Umständen nach dazu bestimmt sind,

bei Versammlungen, auf dem Weg zu oder von Versammlungen oder im Anschluss an eine Versammlung mit sich zu führen, zu Versammlungen hinzuschaffen oder sie zur Verwendung bei Versammlungen bereitzuhalten oder zu verteilen.

(2) Auf den Polizeivollzugsdienst sowie auf Personen, die nach § 100 Absatz 3 Satz 2 des Bremischen Polizeigesetzes zum Waffengebrauch besonders ermächtigt sind, findet Absatz 1 keine Anwendung.

(3) Die Versammlungsbehörde kann auf Antrag eine Befreiung vom Verbot nach Absatz 1 erteilen.

§ 10

Anwendbarkeit des Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsrechts

(1) Maßnahmen gegen eine Versammlung oder gegen einzelne Teilnehmende einer Versammlung sind zur Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren nur nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässig. Ist die Versammlung aufgelöst, sind Versammlungsteilnehmende nach § 7 Absatz 4, § 16 Absatz 2 oder § 25 Absatz 2 von der Versammlung ausgeschlossen oder haben sie bereits vor Beendigung der Versammlung den räumlichen Bereich der Versammlung verlassen, sind gegen die ehemaligen Versammlungsteilnehmenden das Bremische Polizeigesetz und sonstige gefahrenabwehrrechtliche Vorschriften anwendbar. Maßnahmen vor Beginn der Versammlung, welche die Teilnahme an der Versammlung unterbinden sollen, setzen eine Teilnahmeuntersagung nach § 16 Absatz 1 oder § 25 Absatz 1 voraus.

(2) Zur Abwehr nicht versammlungsspezifischer Gefahren sind andere die Gefahrenabwehr regelnden Vorschriften unter Berücksichtigung des versammlungsrechtlichen Schutzbereichs anwendbar.

(3) Bei Maßnahmen nach der Strafprozessordnung gegen Teilnehmende einer Versammlung haben die zuständigen Behörden die grundrechtsbeschränkenden Rechtsnormen im Lichte der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit im freiheitlich demokratischen Staat auszulegen und sich bei ihren Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist.

§ 11

Anwesenheit des Polizeivollzugsdienstes; Zurückhaltungsgebot

(1) Der Polizeivollzugsdienst hat Recht auf Zugang und angemessenen Platz

1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist,

2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zu einer Abwehr einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 24 Absatz 1 erforderlich ist.

Nach Satz 1 anwesende Polizeivollzugskräfte haben sich der Versammlungsleitung unverzüglich zu erkennen zu geben. Die Legitimations- und Kennzeichnungspflicht nach § 9 des Bremischen Polizeigesetzes gilt entsprechend. Innerhalb einer Versammlung darf sich der Polizeivollzugsdienst nach Satz 1 nur aufhalten, soweit die Erreichung des Zwecks auf andere Weise erheblich gefährdet oder wesentlich erschwert wäre.

(2) Der Polizeivollzugsdienst kooperiert mit der Versammlungsleitung und den eingesetzten Ordnungskräften.

(3) Teilnehmende einer Versammlung sind nach Maßgabe des Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) befugt, Bild- und Tonaufzeichnungen vom Einsatz der anwesenden Polizeivollzugskräfte anzufertigen. Die berechtigten Interessen an der Anfertigung der Aufzeichnungen wiegen besonders schwer, wenn diese der Dokumentation staatlichen Handelns und insbesondere der Nachvollziehbarkeit polizeilicher Eingriffe dienen. Die Interessen der betroffenen Polizeivollzugskräfte können insbesondere überwiegen, wenn die Bild- und Tonaufzeichnungen geeignet sind, polizeiliche Maßnahmen erheblich zu behindern. Befugnisse aus sonstigen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

§ 12

Kostenfreiheit; Schadensausgleich

(1) Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind kostenfrei.

(2) Die allgemeinen Schadensausgleichsregelungen finden Anwendung. Weitergehende Ersatzansprüche, insbesondere aus Amtspflichtverletzung, bleiben unberührt.

Abschnitt 2
Versammlungen unter freiem Himmel

§ 13

Anzeige- und Mitteilungspflicht

(1) Wer eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der Versammlungsbehörde mindestens 48 Stunden vor der Einladung oder dem Aufruf zu der

Versammlung anzuzeigen. Veranstalten mehrere Personen eine Versammlung, ist nur eine Anzeige abzugeben. Die Anzeige muss schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen. Bei der Berechnung der Frist nach Satz 1 bleiben Samstage, Sonn- und Feiertage außer Betracht.

(2) In der Anzeige sind anzugeben

1. der Ort der Versammlung,
2. bei Aufzügen auch der beabsichtigte Streckenverlauf,
3. der Zeitpunkt des beabsichtigten Beginns und des beabsichtigten Endes,
4. das Thema der Versammlung,
5. die erwartete Zahl an Teilnehmenden,
6. Namen, telefonische Erreichbarkeit und eine für die textförmliche Kommunikation mit der Versammlungsbehörde geeignete Anschrift (persönliche Daten) der anzeigenden Person und, sofern eine solche bestimmt ist, der Person, welche die Versammlung leiten soll; bei Aufzügen soll eine telefonische Erreichbarkeit für den Zeitraum der Versammlung gegeben sein.

Wird die Versammlungsleitung erst später bestimmt, hat die veranstaltende Person der Versammlungsbehörde die persönlichen Daten unverzüglich mitzuteilen. Die Versammlungsbehörde kann von der veranstaltenden Person darüber hinaus die Angabe des geplanten Ablaufs der Versammlung und der zur Durchführung der Versammlung voraussichtlich mitgeführten Gegenstände, insbesondere der technischen Hilfsmittel, verlangen, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist. Wird der Nachweis erbracht, dass für die betroffene Person im Melderegister eine Auskunftssperre gemäß § 51 Absatz 1 des Bundesmeldegesetzes eingetragen ist, ist bei Auskünften aus und Einsichtnahmen in Akten sicherzustellen, dass die vollständigen Anschriften anderen Personen nicht bekannt werden; § 29 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes bleibt unberührt.

(3) Bedient sich die Versammlungsleitung der Hilfe von Ordnungskräften, ist deren Einsatz der Versammlungsbehörde unter Angabe der Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen mitzuteilen.

(4) Wesentliche Änderungen der Angaben nach Absatz 1 bis 3 sind der Versammlungsbehörde unverzüglich mitzuteilen. Ab einem Zeitpunkt von zwölf Stunden vor Beginn der Versammlung sind die Änderungen dem Polizeivollzugsdienst mitzuteilen; Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

(5) Wäre bei Einhaltung der in Absatz 1 Satz 1 genannten Frist der Versammlungszweck gefährdet (Eilversammlung), ist die Versammlung spätestens mit der Einladung oder dem Aufruf bei der Versammlungsbehörde oder beim Polizeivollzugsdienst anzuzeigen. Die Anzeige kann telefonisch erfolgen; auf Verlangen ist sie schriftlich oder elektronisch zu bestätigen, soweit dies im Einzelfall zumutbar ist.

(6) Die Anzeigepflicht entfällt, wenn sich die Versammlung aufgrund eines spontanen Entschlusses augenblicklich bildet (Spontanversammlung).

§ 14

Erlaubnisfreiheit

Für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel sind keine behördlichen Erlaubnisse erforderlich, die sich auf die Benutzung öffentlicher Verkehrsflächen beziehen. Dies gilt auch für Infrastruktur, die einen inhaltlichen Bezug zu der mit der Versammlung bezweckten Meinungskundgabe aufweist oder für die konkrete Versammlung logistisch erforderlich und ihr räumlich zuzurechnen ist.

§ 15

Beschränkungen, Verbot, Auflösung

(1) Die Versammlungsbehörde kann die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel beschränken, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren tatsächlichen Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

(2) Können die von der Versammlung ausgehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit nicht durch beschränkende Maßnahmen abgewendet werden, kann die Versammlung verboten oder nach ihrem Beginn aufgelöst werden.

(3) Geht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann dadurch die Gefahr auch unter Heranziehung von landes- oder bundesweit verfügbaren Polizeikräften nicht abgewehrt werden oder würde durch die Maßnahmen ein Schaden herbeigeführt, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht, dürfen Maßnahmen nach Absatz 1 und 2 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht. Ein Verbot oder die Auflösung dieser Versammlung setzt Gefahren für Leib oder Leben von Personen oder für Sachgüter von bedeutendem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, voraus.

(4) Soll eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so ist diese oder dieses nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen. Anfechtungsklagen gegen die in Satz 2 genannten Verfügungen haben keine aufschiebende Wirkung.

(5) Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen; dies schließt Spontanversammlungen zu einem neuen Thema nicht aus.

§ 16

Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

(1) Die Versammlungsbehörde kann einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel vor deren Beginn untersagen oder beschränken, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren tatsächlichen Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

(2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet, ohne dass die Versammlung dies unterbindet, kann von der Versammlungsbehörde ausgeschlossen oder in der Teilnahme beschränkt werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen. Der Ausschluss ist vor seiner Verfügung mündlich oder auf andere Weise anzudrohen, es sei denn, dass dies die Umstände nicht zulassen, insbesondere, wenn die sofortige Anwendung unmittelbaren Zwangs zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist.

(3) Maßnahmen gegen Abgeordnete der Bürgerschaft, die ihre Freiheit oder die Ausübung ihres Mandats beschränken, sind nur unter Beachtung von Artikel 95 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen zulässig.

§ 17

Gefährderansprache; Identitätsfeststellung; Durchsuchung und Sicherstellung; Kontrollpunkte

(1) Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass eine Person die öffentliche Sicherheit bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährdet, darf der Polizeivollzugsdienst diese Person auf dem Weg zur Versammlung oder am Ort der Versammlung kurzzeitig anhalten, sie über die geltende Rechtslage informieren und ihr mitteilen, welche Maßnahmen die Versammlungsbehörde oder der Polizeivollzugsdienst im Fall einer bevorstehenden oder eintretenden Gefahr voraussichtlich ergreifen werden (Gefährderansprache). Eine Kenntnisnahme der Gefährderansprache durch Unbeteiligte soll vermieden werden.

(2) Unter den Voraussetzungen des Absatz 1 darf der Polizeivollzugsdienst die Identität einer Person auf dem Weg zur Versammlung oder am Ort der Versammlung feststellen, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass dies zur Verhütung einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist und aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu besorgen ist, dass eine Gefährderansprache nicht ausreicht. § 27 Absatz 1 Satz 2 bis 4, Absatz 2 Nummer 1 bis 7 sowie Absatz 3 und 4 des Bremischen Polizeigesetzes gilt entsprechend.

(3) Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass eine Person

1. am Ort der Versammlung oder auf unmittelbaren Weg dorthin Waffen mitführt oder

2. durch den Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 9 Absatz 1 Nummer 2 oder § 19 Absatz 1 Nummer 2 die öffentliche Sicherheit bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährdet,

darf der Polizeivollzugsdienst diese Person und die von ihr mitgeführten Sachen durchsuchen. Aufgefundene Gegenstände im Sinne von Satz 1 können sichergestellt werden. Sichergestellt werden können ferner offen und erkennbar mitgeführte Kundgebungsmittel, die Inhalte enthalten, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen darstellen. Für die Durchführung von Durchsuchungen gelten § 17 Absatz 2 bis 4 sowie § 18 Absatz 2 und für die Durchführung der Sicherstellung gelten die §§ 22 bis 24 des Bremischen Polizeigesetzes entsprechend. Die Teilnahme an der Versammlung darf nicht unverhältnismäßig behindert oder wesentlich verzögert werden. Erfordert die Durchsuchung zwingend, dass sich die betroffene Person ganz oder teilweise entkleidet, so ist der Person Gelegenheit zu geben, sich vom Ort der Versammlung zu entfernen und die Erforderlichkeit der Durchsuchung auf diese Weise entfallen zu lassen; Regelungen zur Durchsuchung aufgrund anderer Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

(4) Der Polizeivollzugsdienst darf am Ort der Versammlung oder auf den Anfahrtswegen zu der Versammlung Kontrollpunkte einrichten und an den dort anzutreffenden Personen und ihren mitgeführten Sachen Maßnahmen nach Absatz 3 durchführen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Kontrollpunkte zur Verhinderung von Verstößen gegen die §§ 9, 19 oder 20 unerlässlich sind. Kontrollpunkte sind so einzurichten, dass die Kontrollen zügig durchgeführt werden können. Die Einrichtung eines Kontrollpunkts bedarf der Anordnung durch die Behördenleitung. Sie kann ihre Befugnis auf besonders beauftragte Beamtinnen oder Beamte der Laufbahngruppe 2 ab dem zweiten Einstiegsamt übertragen. Die Anordnung und ihre Begründung sind aktenkundig zu machen. Identitätsfeststellungen sowie weitere gefahrenabwehrrechtliche oder strafprozessuale Maßnahmen sind nur zulässig, soweit sich am Kontrollpunkt tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung einer Straftat oder einer nicht nur geringfügigen Ordnungswidrigkeit oder für einen bevorstehenden Verstoß gegen die §§ 9, 19 oder 20 ergeben. Diese Anhaltspunkte sind der betroffenen Person auf Verlangen mitzuteilen.

§ 18

Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

(1) Der Polizeivollzugsdienst darf Bild- und Tonübertragungen in Echtzeit (Aufnahmen) sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder unmittelbar im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel offen anfertigen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von der Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, und die Maßnahmen unerlässlich sind, um diese Gefahr abzuwehren. Die Aufnahmen und Aufzeichnungen nach Satz 1 dürfen auch angefertigt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Der Einsatz der Aufnahmegeräte und der Betrieb einer Aufzeichnungsfunktion sind jeweils durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen.

(2) Der Polizeivollzugsdienst darf Aufnahmen von einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel und ihrem Umfeld (Übersichtsaufnahmen) zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes offen vornehmen, wenn dies im Einzelfall wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit an der Versammlungsörtlichkeit und ihrem Umfeld unerlässlich ist; dies setzt in der Regel die Anwesenheit von mehr als tausend Personen voraus. Die Übersichtsaufnahmen dürfen weder aufgezeichnet noch zur Identifikation der Teilnehmenden genutzt werden, soweit nicht die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen. Die Teilnehmenden der Versammlung sind unverzüglich über Beginn und Beendigung der Übersichtsaufnahmen in Kenntnis zu setzen.

(3) Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 dürfen auch durch den Einsatz besatzungsloser Luftfahrtsysteme (§ 2 Nummer 26 des Bremischen Polizeigesetzes) vorgenommen werden, wenn die Erreichung des Zwecks der Maßnahme auf andere Weise erheblich weniger erfolgversprechend oder unverhältnismäßig erschwert wäre. Der Polizeivollzugsdienst hat mit geeigneten Mitteln auf die Datenerhebung durch den Einsatz eines Luftfahrtsystems gesondert hinzuweisen. Auf datenschutzrechtlich sensible Bereiche wie Freibäder, Anlagen der Gesundheitsfürsorge, soziale Einrichtungen für Minderjährige, Kirchen, Synagogen, Moscheen sowie andere Orte der gemeinschaftlichen Religionsausübung, ist beim Einsatz eines Luftfahrtsystems besondere Rücksicht zu nehmen.

(4) Die von Aufzeichnungen nach Absatz 1 und Absatz 2 Satz 2 betroffenen Personen haben das Recht, Einsicht in die sie betreffenden Aufzeichnungen zu nehmen. Die Aufzeichnungen sind zwei Monate nach ihrer Anfertigung zu löschen oder zu vernichten. Die Löschung oder Vernichtung der Aufzeichnungen unterbleibt, soweit sie über die Frist nach Satz 2 hinaus

1. zur Verfolgung von Straftaten,

2. im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung Strafgesetze verletzt wurden und zu besorgen ist, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person erneut die Gefahr der Verletzung von Strafgesetzen ausgehen wird,

3. zur befristeten Dokumentation des polizeilichen Handelns, sofern eine Störung der öffentlichen Sicherheit eingetreten ist, es zur Anwendung unmittelbaren Zwangs gekommen ist oder die fortdauernde Speicherung von betroffenen Personen, von der oder dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit oder von der oder dem unabhängigen Polizeibeauftragten für die Freie Hansestadt Bremen verlangt wird, oder

4. zur Herstellung einer eigenen Fassung für Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt,

erforderlich sind. Aufzeichnungen, die für diese Zwecke verwendet werden, sind ein Jahr nach ihrer Anfertigung zu löschen oder zu vernichten, sofern sie nicht Gegenstand eines Rechtsbehelfs, eines gerichtlichen oder staatsanwaltlichen Verfahrens oder einer Untersuchung bei der oder dem unabhängigen Polizeibeauftragten für die Freie Hansestadt Bremen sind. Außer zu den in Satz 1 und 3 genannten Zwecken dürfen Aufzeichnungen nicht genutzt werden.

(5) Die Gründe für die Anfertigung von Aufnahmen und Aufzeichnungen nach Absatz 1 und 2 sowie für den Einsatz von Luftfahrtsystemen nach Absatz 3 sind ebenso wie die Löschung oder Verwendung nach Absatz 3 zu dokumentieren.

(6) Der Polizeivollzugsdienst verarbeitet die Aufzeichnungen als besondere Kategorien personenbezogener Daten. Der 4. Abschnitt des Ersten Teils des Bremischen Polizeigesetzes gilt entsprechend, soweit nicht die Datenschutz-Grundverordnung anzuwenden ist. Die Aufzeichnungen sind so zu verarbeiten, dass Veränderungen technisch nachvollziehbar und dokumentiert sind und dass die unveränderte Originalaufzeichnung, ausgenommen im Falle von Absatz 4 Satz 3 Nummer 4, erhalten bleibt.

(7) Die Vorschriften des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes in seiner jeweils geltenden Fassung bleiben unberührt.

§ 19

Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot

(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Sachen zu verwenden,

1. die zur Identitätsverschleierung geeignet und den tatsächlichen Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern, oder

2. die als Schutzausrüstung geeignet und den tatsächlichen Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren.

(2) Die Versammlungsbehörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Sachen bezeichnet sind. Hierbei berücksichtigt sie die individuellen Schutzrechte der von der Anordnung Betroffenen.

§ 20

Einschüchterungsverbot

(1) Es ist verboten, in einer Versammlung unter freiem Himmel

1. durch das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder uniformähnlichen Kleidungsstücken,

2. durch das Marschieren in Marschordnung, durch das Erteilen militärischer Kommandos oder durch ein vergleichbar paramilitärisches Auftreten oder

3. durch ein an den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft anknüpfendes und deren Schrecken wachrufendes Gesamtgepräge

in einer Art und Weise aufzutreten, die dazu geeignet und bestimmt ist, im Zusammenwirken mit anderen teilnehmenden Personen den Eindruck von Gewaltbereitschaft zu vermitteln und dadurch einschüchternd zu wirken.

(2) Die Versammlungsbehörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände oder Verhaltensweisen bezeichnet sind.

§ 21

Symbolträchtige Gedenkorte und -tage

(1) Es ist verboten, eine Versammlung unter freiem Himmel an einem Tag oder Ort, dem ein an besonders schwerwiegende Verbrechen erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, in einer Art und Weise durchzuführen, welche gegen diesen Sinngehalt gerichtet und geeignet ist, grundlegende soziale oder ethische Anschauungen erheblich zu verletzen und dadurch den öffentlichen Frieden zu gefährden. Besonders schwerwiegende Verbrechen im Sinne von Satz 1 sind Mord und Totschlag nach den §§ 211 und 212 des Strafgesetzbuches sowie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen nach den §§ 6 bis 12 des Völkerstrafgesetzbuches.

(2) Symbolträchtige Gedenktage nach Absatz 1 sind der 27. Januar, der 8. Mai und der 9. November.

(3) Symbolträchtige Gedenkorte nach Absatz 1 sind

1. in der Stadtgemeinde Bremen die Gebiete

   a) des Denkorts Bunker Valentin, umgrenzt durch die nördliche Landesgrenze zwischen der Weser und der Straße Vor den Wischen, durch die Straße Vor den Wischen zwischen der Landesgrenze und der Rekumer Straße, durch die Rekumer Straße zwischen der Straße Vor den Wischen und der Schmalen Straße, durch die Schmale Straße zwischen der Rekumer Straße und der Straße Unterm Berg, durch die Straße Unterm Berg zwischen der Schmalen Straße und der Hausnummer 31 sowie durch die Weser zwischen der Adresse Unterm Berg 31 und der nördlichen Landesgrenze,

   b) des Mahnmals für die Opfer der Novemberpogrome von 1938, umgrenzt durch die Dechanatstraße und die Straße Am Landherrnamt,

   c) des Mahnmals zur Erinnerung an die massenhafte Beraubung europäischer Jüdinnen und Juden durch das nationalsozialistische Regime und die Beteiligung

bremischer Unternehmen, Behörden und Bürgerinnen und Bürger, umgrenzt durch die Wilhelm-Kaisen-Brücke, die Straßen Tiefer und Stavendamm sowie durch die Weser,

d) der ehemaligen Synagoge der Israelitischen Gemeinde und des Rosenak-Hauses, umgrenzt durch die Kolpingstraße zwischen Süsterstraße und Komturstraße,

e) des Mahnmals „Irrstern“ zum Gedenken an die Opfer der Psychiatrie im Nationalsozialismus, umgrenzt durch die Osterholzer Landstraße zwischen dem Oewerweg und der Ellener Dorfstraße, durch die Ellener Dorfstraße zwischen der Osterholzer Landstraße und dem Karl-Heinz-Jantzen-Weg, durch den Karl-Heinz-Jantzen-Weg, durch den Lachmundsdamm zwischen dem Karl-Heinz-Jantzen-Weg und dem Oewerweg und durch den Oewerweg zwischen dem Lachmundsdamm und der Osterholzer Landstraße,

f) der Dokumentationsstätte Gefangenenhaus Ostertorwache, umgrenzt durch die Straße Am Wall zwischen der Kunsthalle Bremen und dem Goetheplatz einschließlich des Bereichs des Gerhard-Marcks-Hauses, durch den Meyer-Buer-Weg und durch den Bereich der unbefestigten Grünfläche zwischen dem Wilhelm-Wagenfeld-Haus und dem Denkmal für Heinrich Wilhelm Olbers,

2. in der Stadtgemeinde Bremerhaven die Gebiete

a) des Mahnmals zum Gedenken an alle Opfer des Nationalsozialismus, umgrenzt durch die Mühlenstraße zwischen der Bürgermeister-Smidt-Straße und der Prager Straße, durch die Prager Straße zwischen der Mühlenstraße und der Kirchenstraße, durch die Kirchenstraße zwischen der Prager Straße und der Bürgermeister-Smidt-Straße sowie durch die Bürgermeister-Smidt-Straße zwischen der Kirchenstraße und der Mühlenstraße,

b) des Synagogengedenksteins, umgrenzt durch die Schulstraße, durch die Elbestraße zwischen der Mozartstraße und der Friedrich-Ebert-Straße sowie durch die Ludwigstraße zwischen der Elbestraße und der Schulstraße.

Die genannten Umgrenzungslinien sind einschließlich der Fahrbahnen, Gehwege und aller sonstigen zum Betreten oder Befahren bestimmten öffentlichen Flächen Bestandteil des Gebiets.

(4) Soweit sich der Sinngehalt aus einem gegenwärtigen Anlass ergibt, kann die Versammlungsbehörde weitere Gedenktage und Gedenkorte nach Absatz 1, denen zumindest vorübergehend eine gewichtige Symbolkraft zukommt, in einer Allgemeinverfügung bestimmen.

§ 22

Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum

(1) Auf Grundstücken in Privateigentum, die dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind, können öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel auch ohne die Zustimmung der Eigentümerin, des Eigentümers oder der Nutzungsberechtigten durchgeführt werden,

1. wenn die Verkehrsflächen sich im Eigentum von Unternehmen befinden, die überwiegend oder ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden, oder

2. wenn die Verkehrsflächen von Unternehmen betrieben werden, die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden, oder diese Verkehrsflächen überwiegend oder ausschließlich im Eigentum von Privaten stehen, und überwiegende Interessen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Durchführung der Versammlung nicht entgegenstehen.

(2) Im Falle von Absatz 1 Nummer 2 sind die Interessen der Versammlungsbeteiligten und der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer in Ausgleich zu bringen. Die Bedeutung des Ortes für das Anliegen der Versammlung, das Hausrecht sowie Art und Ausmaß der Belastung der Eigentümerinnen und Eigentümer sind zu berücksichtigen.

(3) Die Versammlungsbehörde unterrichtet die Eigentümerinnen und Eigentümer soweit sie bekannt sind oder mit angemessenem Aufwand ermittelt werden können, rechtzeitig über angezeigte Versammlungen nach Absatz 1. Dies gilt nicht für Spontanversammlungen.

(4) Die Eigentümerinnen und Eigentümer oder die Nutzungsberechtigten sollen von der Versammlungsbehörde in die Kooperation nach § 4 Absatz 1 einbezogen werden. Sind mehr als zehn Personen betroffen oder ist eine individuelle Einladung nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, kann die Einladung zur Mitwirkung an der Kooperation durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen.

Abschnitt 3
Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 23

Einladung

(1) Wer eine öffentliche Versammlung in geschlossenen Räumen veranstaltet, darf in der Einladung bestimmte Personen oder Personenkreise von der Teilnahme ausschließen.

(2) Medienschaffende dürfen nicht ausgeschlossen werden. Sie haben sich auf Verlangen gegenüber der Versammlungsleitung oder den Ordnungskräften durch allgemein anerkannten Presseausweis auszuweisen.

§ 24

Beschränkungen, Verbot, Auflösung

(1) Die Versammlungsbehörde kann die Durchführung einer Versammlung in geschlossenen Räumen beschränken oder verbieten, die Versammlung nach deren Beginn auch auflösen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren tatsächlichen Umständen eine unmittelbare Gefahr besteht

1. eines unfriedlichen Verlaufs der Versammlung,

2. für Leben oder Gesundheit von Personen oder

3. dass in der Versammlung Äußerungen erfolgen, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen darstellen.

(2) Verbot oder Auflösung setzen voraus, dass Beschränkungen nicht ausreichen.

(3) Geht eine unmittelbare Gefahr für die in Absatz 1 genannten Rechtsgüter von Dritten aus, sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese zu richten. Kann dadurch die Gefahr auch unter Heranziehung von landes- und bundesweit verfügbaren Polizeikräften nicht abgewehrt werden oder würde durch die Maßnahmen ein Schaden herbeigeführt, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht, dürfen Maßnahmen nach Absatz 1 auch zulasten der Versammlung ergriffen werden, von der die Gefahr nicht ausgeht.

(4) Sollen eine beschränkende Verfügung oder ein Verbot ausgesprochen werden, so ist diese oder dieses nach Feststellung der Voraussetzungen, die diese Verfügung rechtfertigen, unverzüglich bekannt zu geben. Die Bekanntgabe einer nach Versammlungsbeginn erfolgenden beschränkenden Verfügung oder einer Auflösung muss unter Angabe des Grundes der Maßnahme erfolgen. Anfechtungsklagen gegen die in Satz 2 genannten Verfügungen haben keine aufschiebende Wirkung.

(5) Sobald die Versammlung für aufgelöst erklärt ist, haben alle anwesenden Personen sich unverzüglich zu entfernen. Es ist verboten, anstelle der aufgelösten Versammlung eine Ersatzversammlung am gleichen Ort durchzuführen.

§ 25

Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen

(1) Die Versammlungsbehörde kann einer Person die Teilnahme an oder Anwesenheit in einer Versammlung in geschlossenen Räumen vor deren Beginn untersagen, wenn von ihr nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren tatsächlichen Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 24 Absatz 1 ausgeht.

(2) Wer durch sein Verhalten in der Versammlung eine unmittelbare Gefahr im Sinne von § 24 Absatz 1 verursacht, ohne dass die Versammlungsleitung dies unterbindet, kann von der Versammlungsbehörde ausgeschlossen werden. Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sich unverzüglich zu entfernen. Der Ausschluss ist vor seiner Verfügung mündlich oder auf andere Weise anzudrohen, es sei denn, dass dies die Umstände nicht zulassen, insbesondere, wenn die sofortige Anwendung unmittelbaren Zwangs zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist.

(3) Maßnahmen gegen Abgeordnete der Bürgerschaft, die ihre Freiheit oder die Ausübung ihres Mandats beschränken, sind nur unter Beachtung von Artikel 95 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen zulässig.

§ 26

Gefährderansprache; Identitätsfeststellung; Durchsuchung und Sicherstellung; Kontrollpunkte

(1) Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass eine Person die in § 24 Absatz 1 genannten Rechtsgüter bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen unmittelbar gefährdet, darf der Polizeivollzugsdienst diese Person auf dem Weg zur Versammlung oder am Ort der Versammlung kurzzeitig anhalten, sie über die geltende Rechtslage informieren und ihr mitteilen, welche Maßnahmen die Versammlungsbehörde oder der Polizeivollzugsdienst im Fall einer bevorstehenden oder erfolgten Störung voraussichtlich ergreifen werden (Gefährderansprache).

(2) Unter den Voraussetzungen des Absatz 1 darf der Polizeivollzugsdienst die Identität einer Person auf dem Weg zur Versammlung oder am Ort der Versammlung feststellen, wenn

aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 24 Absatz 1 erforderlich ist und eine Gefährderansprache nicht ausreicht. § 27 Absatz 1 Satz 2 bis 4, Absatz 2 Nummer 1 bis 7 sowie Absatz 3 und 4 des Bremischen Polizeigesetzes gilt entsprechend.

(3) Rechtfertigen Tatsachen die Annahme, dass eine Person

1. am Ort der Versammlung oder auf unmittelbaren Weg dorthin Waffen mitführt oder

2. durch den Einsatz von Gegenständen im Sinne von § 9 Absatz 1 Nummer 2 bei Durchführung einer Versammlung in geschlossenen Räumen eine Gefahr im Sinne von § 24 Absatz 1 verursacht,

können diese Person und die von ihr mitgeführte Sachen vom Polizeivollzugsdienst durchsucht werden. Aufgefundene Gegenstände im Sinne von Satz 1 können sichergestellt werden. Sichergestellt werden können ferner Kundgebungsmittel, die Äußerungen enthalten, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen darstellen. Für die Durchführung von Durchsuchungen gelten § 17 Absatz 2 bis 4, § 18 Absatz 2 und für die Durchführung der Sicherstellung gelten die §§ 22 bis 24 des Bremischen Polizeigesetzes entsprechend. Die Teilnahme an der Versammlung darf nicht unverhältnismäßig behindert oder wesentlich verzögert werden. Erfordert die Durchsuchung zwingend, dass sich die betroffene Person ganz oder teilweise entkleidet, so ist der Person Gelegenheit zu geben, sich vom Ort der Versammlung zu entfernen und die Erforderlichkeit der Durchsuchung auf diese Weise entfallen zu lassen; Regelungen zur Durchsuchung aufgrund anderer Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

(4) Der Polizeivollzugsdienst darf auf den Anfahrtswegen zu der Versammlung Kontrollpunkte einrichten und an den dort anzutreffenden Personen und ihren mitgeführten Sachen Maßnahmen nach Absatz 3 durchführen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Kontrollpunkte zur Verhinderung von Verstößen gegen § 9 Absatz 1 oder zur Verhütung einer Gefahr im Sinne von Absatz 3 Nummer 2 unerlässlich sind. Kontrollpunkte sind so einzurichten, dass die Kontrollen zügig durchgeführt werden können. Die Einrichtung eines Kontrollpunkts bedarf der Anordnung durch die Behördenleitung. Sie kann ihre Befugnis auf besonders beauftragte Beamtinnen oder Beamte der Laufbahngruppe 2 ab dem zweiten Einstiegsamt übertragen. Die Anordnung und ihre Begründung sind aktenkundig zu machen. Identitätsfeststellungen sowie weitere polizei- und ordnungsrechtliche oder strafprozessuale Maßnahmen sind nur zulässig, soweit sich am Kontrollpunkt tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung einer Straftat oder einer nicht nur geringfügigen Ordnungswidrigkeit oder für einen bevorstehenden Verstoß gegen § 9 oder für die Begehung strafbarer Handlungen ergeben. Diese Anhaltspunkte sind der betroffenen Person auf Verlangen mitzuteilen.

§ 27

Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton

(1) Unter den Voraussetzungen des § 24 Absatz 1 darf der Polizeivollzugsdienst Bild- und Tonübertragungen in Echtzeit (Aufnahmen) sowie entsprechende Aufzeichnungen von einer Person bei oder im Zusammenhang mit einer öffentlichen Versammlung in geschlossenen Räumen offen anfertigen, wenn die Aufzeichnungen erforderlich sind, um diese Gefahr abzuwehren. Die Aufnahmen und Aufzeichnungen dürfen auch angefertigt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Der Einsatz der Aufnahmegeräte und der Betrieb einer Aufzeichnungsfunktion sind jeweils durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen.

(2) Die Aufzeichnungen nach Absatz 1 sind nach Beendigung der öffentlichen Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu löschen oder zu vernichten. Die Löschung oder Vernichtung der Aufzeichnungen unterbleibt, soweit sie darüber hinaus

1. zur Verfolgung von Straftaten, von denen eine Gefahr im Sinne von § 24 Absatz 1 ausging,

2. im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, wenn von der betroffenen Person in oder im Zusammenhang mit der Versammlung die in § 24 Absatz 1 genannten Rechtsgüter in strafbarer Weise verletzt wurden und zu besorgen ist, dass bei einer künftigen Versammlung von dieser Person die Gefahr solcher Verletzungen von Strafgesetzen ausgehen wird, oder

3. zur befristeten Dokumentation polizeilichen Handelns, sofern eine Störung der öffentlichen Sicherheit eingetreten ist, es zur Anwendung unmittelbaren Zwangs gekommen ist oder die fortdauernde Speicherung von betroffenen Teilnehmenden oder von der oder dem unabhängigen Polizeibeauftragten für die Freie Hansestadt Bremen verlangt wird,

erforderlich sind. Aufzeichnungen, die für diese Zwecke verwendet werden, sind ein Jahr nach ihrer Anfertigung zu löschen oder zu vernichten, sofern sie nicht Gegenstand eines Rechtsbehelfs, eines gerichtlichen oder staatsanwaltlichen Verfahrens oder einer Untersuchung bei der oder dem unabhängigen Polizeibeauftragten für die Freie Hansestadt Bremen sind. Die von Aufzeichnungen nach Absatz 1 betroffenen Personen haben das Recht, Einsicht in die sie betreffenden Aufzeichnungen zu nehmen. Außer zu den in Satz 2 genannten Zwecken dürfen Aufzeichnungen im Übrigen nicht genutzt werden.

(3) Die Gründe für die Anfertigung von Aufzeichnungen nach Absatz 1 sowie für ihre Verwendung nach Absatz 2 sind ebenso wie die Löschung nach Absatz 2 zu dokumentieren.

(4) Der Polizeivollzugsdienst verarbeitet die Aufzeichnungen als besondere Kategorien personenbezogener Daten. Der 4. Abschnitt des Ersten Teils des Bremischen Polizeigesetzes gilt entsprechend, soweit nicht die Datenschutz-Grundverordnung anzuwenden ist. Die Aufzeichnungen sind so zu verarbeiten, dass Veränderungen technisch nachvollziehbar und dokumentiert sind und dass die unveränderte Originalaufzeichnung erhalten bleibt.

(5) Die Vorschriften des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes in seiner jeweils geltenden Fassung bleiben unberührt.

Abschnitt 4
Straf- und Bußgeldvorschriften

§ 28

Straftaten

(1) Wer in der Absicht, eine nicht verbotene Versammlung zu verhindern oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. Waffen oder Gegenstände entgegen § 9 Absatz 1 bei einer Versammlung, auf dem Weg zu einer Versammlung oder im Anschluss an eine Versammlung mit sich führt, sie zu der Versammlung hinschafft oder sie zur Verwendung bei ihr bereithält oder verteilt, wenn die Tat nicht nach § 52 Absatz 3 Nummer 9 des Waffengesetzes mit Strafe bedroht ist,

2. mit Waffen oder Gegenständen nach § 9 Absatz 1 Nummer 2 ausgerüstete Ordnungskräfte in einer öffentlichen Versammlung einsetzt oder

3. gegen die Leitung oder die Ordnungskräfte einer Versammlung bei der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt Widerstand leistet oder diese Personen bei der rechtmäßigen Ausübung von Ordnungsaufgaben tätlich angreift.

§ 29

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. öffentlich, im Internet oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft, deren Durchführung vollziehbar verboten oder deren Auflösung vollziehbar angeordnet ist,

2. als veranstaltende oder leitende Person beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen zuwiderhandelt, die unter den Voraussetzungen von § 15 Absatz 1 oder § 24 Absatz 1 vollziehbar erlassen sind,

3. ungeachtet einer gemäß § 16 Absatz 1 ausgesprochenen Untersagung der Teilnahme an oder der Anwesenheit in der Versammlung anwesend ist oder sich ungeachtet eines nach § 7 Absatz 4, § 16 Absatz 2 oder § 25 Absatz 2 erfolgten Ausschlusses aus der Versammlung nicht unverzüglich entfernt,

4. als veranstaltende oder leitende Person eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel,

   a) an der mehr als zehn Personen teilnehmen oder die zu Verkehrsbehinderungen führt, oder

   b) mehr als einmal innerhalb von sechs Monaten

   ohne eine gemäß § 13 erforderliche Anzeige oder wesentlich anders als in der Anzeige angegeben durchführt, oder

5. entgegen einer Anordnung zur Durchsetzung des Einschüchterungsverbots nach § 20 Absatz 1 den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch einschüchternd wirkt.

(2) Ordnungswidrig handelt ferner, wer

1. eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel anzeigt, ohne dass eine tatsächliche Absicht besteht, die angezeigte Versammlung durchzuführen,

2. trotz einer Anordnung der Versammlungsbehörde, dies zu unterlassen, die Zufahrtswege zu einer nicht verbotenen Versammlung oder die für einen nicht

verbotenen Aufzug vorgesehene Strecke blockiert oder nicht verbotene Versammlungen oder Aufzüge auf andere Weise mit dem Ziel stört, deren Durchführung erheblich zu behindern oder zu vereiteln,

3. bei einer öffentlichen Versammlung die Berichterstattung der Medien mit dem Ziel stört, die Berichterstattung über die Versammlung erheblich zu behindern oder zu vereiteln,

4. gegen eine Anordnung zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots nach § 19 Absatz 1 in der Absicht verstößt, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern oder Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren,

5. als teilnehmende Person beschränkenden Verfügungen, Verboten oder Auflösungen zuwiderhandelt, die unter den Voraussetzungen von § 15 Absatz 1 oder § 24 Absatz 1 vollziehbar erlassen sind,

6. sich trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 15 oder 24 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt, oder

7. als leitende Person entgegen § 11 Absatz 1 Satz 1 dem Polizeivollzugsdienst keinen Zugang oder keinen angemessenen Platz einräumt.

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 mit einer Geldbuße bis zu dreitausend Euro, in den Fällen des Absatzes 2 mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro geahndet werden.

§ 30

Einziehung

Ist eine Straftat nach § 28 oder eine Ordnungswidrigkeit nach § 29 begangen worden, so können Sachen, auf die sich die Straftat oder Ordnungswidrigkeit bezieht, eingezogen werden. § 74a des Strafgesetzbuches und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind anzuwenden.

Abschnitt 5
Datenverarbeitung

§ 31

Datenverarbeitung durch die Versammlungsbehörde

(1) Die Versammlungsbehörde darf die nach § 13 Absatz 2 bis 5 erhobenen personenbezogenen Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist. Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass eine bevorstehende Versammlung unter freiem Himmel trotz Verstreichens der in § 13 Absatz 1 oder 5 genannten Frist nicht angezeigt wurde, darf die Versammlungsbehörde die persönlichen Daten der veranstaltenden Person sowie der Person, welche die Versammlung leiten soll, auch aus allgemein zugänglichen Quellen, bei einer Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle oder bei Dritten erheben. Die ersuchte Behörde oder sonstige öffentliche Stelle darf die persönlichen Daten an die Versammlungsbehörde übermitteln, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

(2) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass von einer Versammlung in geschlossenen Räumen Gefahren im Sinne des § 24 Absatz 1 ausgehen, darf die Versammlungsbehörde die persönlichen Daten der veranstaltenden Person sowie der Person, welche die Versammlung leiten soll, erheben und verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist. Personenbezogene Daten nach Satz 1 sind grundsätzlich bei der betroffenen Person mit ihrer Kenntnis zu erheben. Soweit die Erhebung bei der betroffenen Person nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich wäre, darf die Versammlungsbehörde die Daten auch aus allgemein zugänglichen Quellen, bei einer Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle oder bei Dritten erheben. Die ersuchte öffentliche Stelle darf die persönlichen Daten an die Versammlungsbehörde übermitteln, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

(3) Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass dies zur Beurteilung erforderlich ist, inwieweit

1. von einer Versammlung unter freiem Himmel Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen, oder

2. von einer Versammlung in geschlossenen Räumen Gefahren im Sinne des § 24 Absatz 1 ausgehen,

darf die Versammlungsbehörde personenbezogene Daten über Personen, die diese Versammlung veranstalten oder sie leiten sollen, aus allgemein zugänglichen Quellen erheben sowie beim Polizeivollzugsdienst Auskünfte über sie einholen. Sie darf zu diesem Zweck Namen und Anschrift der in Satz 1 genannten Personen an den Polizeivollzugsdienst übermitteln und soll möglichst genau bezeichnen und begründen, um welche Auskünfte ersucht wird; erforderlichenfalls darf sie zur Vermeidung von Identitätsverwechslungen im Einzelfall weitere Grunddaten wie insbesondere das Geburtsdatum bei der betroffenen Person erheben und dem Polizeivollzugsdienst übermitteln. Zum Zwecke der Kontaktaufnahme durch den Polizeivollzugsdienst darf die Versammlungsbehörde auch die Angaben zur Erreichbarkeit der in Satz 1 genannten Personen an diesen übermitteln. Die tatsächlichen Anhaltspunkte nach Satz 1 sind zu dokumentieren.

(4) Ist es bei einer Versammlung zu Verletzungen der öffentlichen Sicherheit gekommen, darf die Versammlungsbehörde die nach Absatz 1 bis 3 erhobenen personenbezogenen Daten sowie Informationen zum Verlauf der Versammlung auch zwei Jahre über den Zeitpunkt der Beendigung der Versammlung hinaus verarbeiten, soweit dies zur Beurteilung der Gefahrenlage bei zukünftigen Versammlungen erforderlich ist.

(5) Die Versammlungsbehörde unterrichtet von sich aus die Verfassungsschutzbehörde über die ihnen bekanntgewordenen Tatsachen, die im Zusammenhang mit der Durchführung einer Versammlung sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht oder Bestrebungen erkennen lassen, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen gegen die Verfassungsschutzgüter im Sinne des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes gerichtet sind. Die Regelungen des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes über die Übermittlung von Informationen auf Ersuchen der Verfassungsschutzbehörde bleiben unberührt.

(6) Die Versammlungsbehörde hat die zum Zwecke der Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erhobenen personenbezogenen Daten als besondere Kategorien getrennt von zu anderen Zwecken erhobenen Daten zu verarbeiten. Sie hat die Zugriffsberechtigung auf Personen zu beschränken, die unmittelbar mit der Datenverarbeitung nach diesem Gesetz betraut sind. Soweit die Versammlungsbehörde personenbezogene Daten nach Absatz 1 bis 4 in einem elektronischen Dateisystem verarbeitet, hat sie zu protokollieren, ob und von wem personenbezogene Daten eingegeben, verändert oder entfernt worden sind. Die

Protokolldaten sind am Ende des auf ihre Generierung folgenden Kalenderjahres zu löschen, frühestens aber nach Abschluss der Datenschutzkontrolle nach Absatz 7. Sie sind vom Recht auf Auskunft nach Artikel 15 der Datenschutz-Grundverordnung umfasst und sind der oder dem Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit auf Anforderung zur Verfügung zu stellen. Die Protokolldaten dürfen ausschließlich für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung durch die betroffene Person, den behördlichen Datenschutzbeauftragten und die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit sowie für die Eigenüberwachung, für die Gewährleistung der Integrität und Sicherheit der personenbezogenen Daten sowie für Straf-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahren wegen des Verdachts rechtswidriger Datenverarbeitung verwendet werden.

(7) Die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit führt, unbeschadet ihrer oder seiner in § 21 des Bremischen Ausführungsgesetzes zur EU-Datenschutz-Grundverordnung genannten Befugnisse, mindestens alle zwei Jahre Kontrollen bezüglich der Datenverarbeitung nach Absatz 1 bis 5 sowie der organisatorischen und technischen Maßnahmen nach Absatz 6 durch.

§ 32

Datenverarbeitung durch den Polizeivollzugsdienst

(1) Der Polizeivollzugsdienst darf die nach § 13 Absatz 5 und §§ 17, 18, 26 und 27 erhobenen sowie die nach § 31 Absatz 3 übermittelten personenbezogenen Daten verarbeiten, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz unerlässlich ist.

(2) Die personenbezogenen Daten nach Absatz 1 sind nach Beendigung der Versammlung unverzüglich zu löschen, soweit dieses Gesetz die weitere Verarbeitung nicht besonders vorsieht. Personenbezogene Daten im Zusammenhang mit Verletzungen der öffentlichen Sicherheit dürfen auch zur Beurteilung der Gefahrenlage bei zukünftigen Versammlungen gespeichert werden, insoweit bleiben die Befugnisse zur Weiterverarbeitung personenbezogener Daten nach Maßgabe von § 50 Absatz 1 des Bremischen Polizeigesetzes unberührt.

(3) Der Polizeivollzugsdienst darf personenbezogene Daten an die Versammlungsbehörde übermitteln, soweit die Kenntnis dieser Daten zur Erfüllung der Aufgaben der Versammlungsbehörde nach diesem Gesetz erforderlich ist.

(4) § 31 Absatz 6 und 7 gilt entsprechend. Der 4. Abschnitt des Ersten Teils des Bremischen Polizeigesetzes ist entsprechend anzuwenden, soweit die Datenverarbeitung nicht im Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung erfolgt.

Abschnitt 6
Schlussbestimmungen

§ 33

Zuständigkeiten

(1) Die Ortspolizeibehörden sind als Versammlungsbehörden sachlich zuständig für die Durchführung dieses Gesetzes, soweit nichts anderes bestimmt ist. Sie sind auch die sachlich zuständigen Verwaltungsbehörden für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 29.

(2) Der Polizeivollzugsdienst ist neben der Versammlungsbehörde nur für Maßnahmen zuständig, die nach pflichtgemäßem Ermessen unaufschiebbar notwendig erscheinen. Er unterrichtet die Versammlungsbehörde über die getroffenen Maßnahmen.

(3) Örtlich zuständig ist die Behörde, in deren Bezirk die Versammlung stattfindet. Berührt eine Versammlung unter freiem Himmel den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ortspolizeibehörden oder Polizeivollzugsdienste, kann die Senatorin für Inneres und Sport die zuständigen Behörden bestimmen.

(4) Für Verbote von Versammlungen unter freiem Himmel nach § 15 Absatz 2 ist der Senat als Landesregierung zuständig (Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung). Der Senat kann die Zuständigkeit ganz oder teilweise übertragen (Artikel 118 Absatz 3 der Landesverfassung).

§ 34

Einschränkung von Grundrechten

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes) wird nach Maßgabe des

1. § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 (Anwesenheit des Polizeivollzugsdienstes; Zurückhaltungsgebot),
2. § 13 (Anzeige- und Mitteilungspflicht),
3. § 15 Absatz 1 bis 3 (Beschränkungen, Verbot, Auflösung),
4. § 16 (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen),
5. § 17 (Gefährderansprache; Identitätsfeststellung; Durchsuchung und Sicherstellung; Kontrollpunkte),
6. § 18 (Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton),
7. § 19 (Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot),
8. § 20 (Einschüchterungsverbot),
9. § 21 (Symbolträchtige Gedenkorte und -tage),

eingeschränkt.

Artikel 2

Änderung des Schwangerenhilfesicherstellungsgesetzes

Das Schwangerenhilfesicherstellungsgesetz vom 28. März 2006 (Brem.GBl. S. 147), das zuletzt durch Gesetz vom 2. Mai 2023 (Brem.GBl. S. 440) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 1 Absatz 3 wird gestrichen.

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Sonn-, Gedenk- und Feiertage

Das Gesetz über die Sonn-, Gedenk- und Feiertage vom 12. November 1954 (BremGBl. S. 115), das zuletzt durch Gesetz vom 3. März 2020 (Brem.GBl. S. 52) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

   a) In Satz 1 Buchstabe b wird die Angabe „Veranstaltungen, Handlungen, Versammlungen unter freiem Himmel und öffentliche Aufzüge“ durch die Angabe „alle Veranstaltungen und Handlungen“ ersetzt.

   b) Satz 2 wird gestrichen.

2. In § 8 Absatz 1 Satz 1 wird nach der Angabe „folgenden“ die Angabe „und den in Absatz 2 und 3 genannten“ eingefügt.

3. In § 13 Absatz 1 Nummer 2 wird die Angabe „Veranstaltungen, Handlungen, Versammlungen unter freiem Himmel oder öffentliche Aufzüge“ durch die Angabe „Veranstaltungen oder Handlungen“ ersetzt.

Artikel 4

Änderung des Bremischen Polizeigesetzes

Das Bremische Polizeigesetz in der Fassung vom 6. Dezember 2001 (Brem.GBl. 2001, S. 441; 2002, S. 47), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. März 2026 (Brem.GBl. S. 42) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 11 Absatz 2 Satz 4 wird die Angabe „Versammlungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist,“ durch die Angabe „Bremisches Versammlungsfreiheitsgesetz“ ersetzt.

2. In § 32 Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „Versammlungsgesetz“ durch die Angabe „Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetz“ ersetzt.

3. In § 41a Absatz 1 Satz 5 wird die Angabe „Versammlungsgesetzes“ durch die Angabe „Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes“ ersetzt.

Artikel 5

Aufhebung bisherigen Rechts

1. § 5 der Verordnung über die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten vom 11. März 1975 (Brem.GBl. S. 151), die zuletzt durch Verordnung vom 5. September 2023 (Brem.GBl. S. 502; 2024 S. 96) geändert worden ist, wird aufgehoben.

2. Die Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden nach dem Versammlungsgesetz vom 9. Februar 1993 (Brem.GBl. S. 63) wird aufgehoben.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am [einsetzen: Datum des ersten Tages des siebten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Der Gesetzentwurf orientiert sich stark an dem Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht aus dem Jahr 2010, der auch den Ländern Schleswig-Holstein und Berlin als Grundlage für ihre fortschrittlichen Versammlungsfreiheitsgesetze diente. Der neue Titel des Gesetzes betont die Zielstellung eines freiheitlichen Versammlungsrechtes. Die Struktur wird gegenüber dem geltenden Versammlungsgesetz deutlich klarer gefasst und die mitunter unübersichtliche Trennung zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen so weit wie möglich aufgelöst. Damit werden insbesondere die Verweise zwischen den beiden Gebieten reduziert und das Gesetz auch für Anwenderinnen und Anwender praktikabler.

Das Bremische Versammlungsfreiheitsgesetz gliedert sich in sechs Abschnitte. Der erste Abschnitt enthält die allgemeinen Bestimmungen, die sowohl für Versammlungen unter freiem Himmel als auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen gelten. Im zweiten Abschnitt finden sich die spezifischen Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel. Den Versammlungen in geschlossenen Räumen gelten die Regelungen des dritten Abschnitts. Die Unterscheidung ist erforderlich, weil das Recht auf friedliche und unbewaffnete Versammlung in geschlossenen Räumen verfassungsrechtlich vorbehaltlos gewährt wird. Die Regelungen im dritten Abschnitt nehmen daher die zu treffende Abwägung mit kollidierenden Grundrechten anderer vor. Im vierten Abschnitt werden die Sanktionen für versammlungsspezifische Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die Einziehung von Gegenständen und die Kostenfreiheit für Amtshandlungen geregelt. Regelungen zur versammlungsspezifischen Datenverarbeitung sind im fünften Abschnitt zusammengefasst. Der sechste und letzte Abschnitt enthält Bestimmungen zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit und zur Einschränkung von Grundrechten.

Im Vergleich zur geltenden Rechtslage sieht der Entwurf insbesondere folgende Neuerungen vor:

- Der **Versammlungsbegriff** wird gesetzlich konkretisiert, um die unter dem besonderen Schutz der Versammlungsfreiheit stehenden Versammlungen gegenüber sonstigen Veranstaltungen abzugrenzen, die beispielsweise kommerziellen oder reinen Unterhaltungszwecken dienen.

- Das in der Rechtsprechung entwickelte **Kooperationsgebot** wird gesetzlich verankert. Die Versammlungsbehörde ist nunmehr auch gesetzlich vor und auch während der Versammlung grundsätzlich zu einer Zusammenarbeit mit der Veranstalterin oder dem Veranstalter verpflichtet. Dadurch soll Dialog und Konfliktmanagement ein höherer Stellenwert gegeben werden, um Konflikte schon im Vorfeld zu vermeiden, Verbote und Beschränkungen entbehrlich zu machen und Gewalt zu verhindern.

- Versammlungsteilnehmende, Versammlungsbehörde und Polizei werden ausdrücklich verpflichtet, die **freie und ungehinderte Berichterstattung** der Medien bei Demonstrationen zu gewährleisten.

- Zum Schutz insbesondere vor unzumutbaren **Einschüchterungen durch Versammlungen an privaten Wohn- oder Aufenthaltsorten** von Personen des öffentlichen Lebens erhalten Dritte, deren Grundrechte durch den Ort der Versammlung voraussichtlich erheblich berührt werden, ein Anhörungsrecht, so dass sie ihr berechtigte Interessen beispielsweise gegen unzureichende Beschränkungen der Versammlungsbehörde geltend machen können.

- Die **Gefahrenprognose** der Versammlungsbehörde soll gegebenenfalls schriftlich dokumentiert werden und muss auch Anhaltspunkte zu berücksichtigen, die für die Friedlichkeit der Versammlung sprechen.

- Wer eine Versammlung veranstaltet, erhält bereits im Verwaltungsverfahren gegenüber der Versammlungsbehörde ein **Akteneinsichtsrecht** in die Gefahrenprognose und sonstige Entscheidungsgrundlagen für etwaige Beschränkungen oder Verbote. Diese Transparenz kann unnötige gerichtliche Auseinandersetzungen vermeiden und entspricht dem hohen Rang der Versammlungsfreiheit.

- Die **Anzeigepflicht** für Versammlungen unter freiem Himmel wird konkretisiert und damit praxisgerechter ausgestaltet. Sie soll als verwaltungsrechtliche Pflicht auch für Kleinstversammlungen erhalten bleiben. Vor dem Hintergrund, dass Artikel 16 der Landesverfassung grundsätzlich das Recht garantiert, „sich friedlich und unbewaffnet zu versammeln, *ohne* dass es einer Anmeldung oder Erlaubnis bedürfte“, und dass das Bundesverfassungsgericht Bedenken gegen die Erhebung von Verstößen gegen die Anmeldepflicht zur Ordnungswidrigkeit äußert, entfällt für Kleinstversammlungen von bis zu zehn Personen jedoch die Bußgeldbewehrung, sofern es zu keinen Verkehrsbehinderungen gekommen ist und es sich nicht um einen wiederholten Verstoß gegen die Anmeldepflicht handelt.

- Das pauschale **Mindestalter für Ordnungskräfte** (bisher 18 Jahre) entfällt aus Rücksicht auf das Selbstbestimmungsrecht der Versammlung. Die erforderliche Reife für verantwortliches Handeln als Ordnungskraft ist nicht zwingend mit der Volljährigkeit verknüpft. Zum Beispiel können bei Schülerversammlungen gleichaltrige Ordnungskräfte eher als Erwachsene bei der Wahrnehmung von Ordnungsaufgaben akzeptiert werden, was den störungsfreien Verlauf der Versammlung sogar fördern kann. Besteht aus Sicht der Behörde im Einzelfall die Notwendigkeit erhöhter Sicherheitsmaßnahmen, kann sie die Volljährigkeit der einzusetzenden Ordnungskräfte verlangen.

- Die von der Rechtsprechung entwickelten Regelungen zu **Spontan- und Eilversammlungen** werden in den Gesetzestext integriert und schaffen für die an einer Versammlung teilnehmenden Personen Rechtssicherheit.

- Das bisherige Uniformverbot wird durch ein **Einschüchterungsverbot** ersetzt und konkretisiert. Eine einheitliche Bekleidung kann selbst demonstrative Aussage sein. Solange sie nicht der Einschüchterung dient, bedarf sie keines pauschalen Verbotes. Stattdessen soll es darauf ankommen, ob die Versammlung durch das Tragen von Uniformen, durch die Anknüpfung an Riten und Symbole der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft oder durch paramilitärisches Auftreten einschüchternd wirkt.

- Der **Schutz von Gedenktagen und -orten** wird verbessert, indem von einer Versammlung ausgehende Provokationen, die den an besonders schwerwiegende Verbrechen erinnernden Symbolgehalt von Gedenkorten oder Gedenktagen verächtlich machen oder missbrauchen, ausdrücklich verboten werden. Gesetzlich geschützt werden der Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus (27. Januar), der Tag des Gedenkens an die vom nationalsozialistischen Regime im November 1938 organisierten und gelenkten Gewaltmaßnahmen gegen jüdische Menschen im Deutschen Reich (9. November), der Denkort Bunker Valentin, das Bremer Mahnmal für die Opfer der Novemberpogrome von 1938, das sogenannte Arisierungsmahnmal, das Mahnmal für die Opfer der NS-Psychiatrie sowie in Bremerhaven das Mahnmal zum Gedenken an alle Opfer des Nationalsozialismus und der Synagogengedenkstein. Darüber hinaus kann die Versammlungsbehörde aus aktuellem Anlass bestimmte Orte oder Tage unter Schutz stellen, um ein würdiges Gedenken zu ermöglichen. Auf Grundlage dieser Regelung hätte eine rechtssichere Grundlage bestanden, die unerträgliche Störung der Mahnwache am 7. Oktober 2024 am ersten Jahrestag des Terrorangriffs der Hamas auf Israel zu unterbinden.

- Das bisher pauschal geltende **Vermummungsverbot** wird einer zeitgemäßen Neuregelung zugeführt. Es gilt ausdrücklich nur noch dann, wenn mit der Vermummung eine Identitätsfeststellung durch die Polizei verhindert werden soll. Hingegen wird Rechtsklarheit hergestellt, dass es zulässig ist, sich und andere mit einem Mund-Nasen-Schutz vor Infektionen zu schützen, bei Sonnenschein eine Sonnenbrille und bei Kälte einen Schal zu tragen. Auch darf man das Gesicht verdecken, um nicht auf Fotos identifiziert werden zu können, die in hochauflösender Form auf Internet-Plattformen hochgeladen werden. Dieses Bedürfnis ist insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Verbreitung und Zugänglichkeit von illegalen Gesichtersuchmaschinen schutzwürdig, die ohne Einwilligung der Betroffenen eine automatisierte biometrische Identifikation vornehmen. Verstöße gegen das Vermummungsverbot gelten außerdem künftig nicht mehr als Straftat, sondern nur noch als Ordnungswidrigkeit. Damit soll dem polizeilichen Ermessen bei der Verfolgung von Verstößen ein größeres Gewicht eingeräumt werden. Auf diese Weise kann der Polizeivollzugsdienst unnötige Eskalationen vermeiden, ohne in Konflikt mit dem Legalitätsprinzip zu geraten.

- Auch Verstöße gegen das **Schutzausrüstungsverbot** werden nur noch als Ordnungswidrigkeit geahndet. Die Ahndung setzt voraus, dass die Versammlungsbehörde zuvor konkretisiert hat, welche Gegenstände vom Verbot betroffen sind. Dies vermeidet bisherige Unklarheiten und gibt den Teilnehmenden die Möglichkeit, die von der Anordnung erfassten Gegenstände abzulegen, bevor sie eine Sanktionierung zu befürchten haben. Angesichts jüngerer Erfahrungen bei sogenannten „Bauernprotesten“ wird die Regelung so gefasst, dass auch die Verwendung von Fahrzeugen (z. B. Traktoren) unter das Schutzausrüstungsverbot fallen, wenn diese im Einzelfall nicht als legitime Fortbewegungs- und Kommunikationsmittel verwendet, sondern zur Abwehr von polizeilichen Maßnahmen missbraucht werden.

- Gewaltsame Verhinderungs- und Vereitelungshandlungen, Verstöße gegen das Waffenverbot sowie Gewalttätigkeiten gegen Versammlungsleitung oder Ordner*innen sind weiterhin als Straftaten einzustufen. Im Übrigen werden die versammlungsrechtlichen **Straftatbestände** – durch die Rechtsprechung ohnehin zu weiten Teilen obsolet – deutlich reduziert oder zu Ordnungswidrigkeiten herabgestuft. Damit sollen die Ermittlungsbehörden von einem unnötigen und unverhältnismäßigen

Verfolgungsdruck entlastet und Versammlungsteilnehmende vom einschüchternden Damoklesschwert der Strafbarkeit befreit werden.

- Das bislang notorisch unklare Verhältnis des Versammlungsrechts zum allgemeinen Polizeirecht wird konsequent geregelt. Dabei wird die **Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts** gestärkt. Alle erforderlichen Gefahrenabwehrbefugnisse von Gefährderansprache über Identitätsfeststellung bis hin zum unechten polizeilichen Notstand werden versammlungsspezifisch geregelt und an präzise Voraussetzungen geknüpft.

- Auch das **Anwesenheitsrecht der Polizei** und seine Voraussetzungen werden ausformuliert, um den Einsatzkräften eine sichere Handlungsgrundlage zu geben.

- Hinsichtlich des **Filmens von Polizeieinsätzen** durch Versammlungsteilnehmende wird klargestellt, dass dies jedenfalls dann zulässig ist, wenn die nach der Datenschutz-Grundverordnung erforderliche Interessenabwägung zu ihren Gunsten ausfällt. Das berechtigte Interesse am Filmen des Einsatzes wiegt dabei besonders schwer, wenn es der Dokumentation staatlichen Handelns und insbesondere der Nachvollziehbarkeit polizeilicher Eingriffe dient. Nicht hinnehmbar ist das Filmen hingegen, wenn die Polizeivollzugskräfte dadurch erheblich in ihrer Aufgabenerfüllung beeinträchtigt werden.

- Die Behörden erhalten die Möglichkeit, unter engen Voraussetzungen einzelnen Personen die **Teilnahme an der Versammlung zu untersagen** oder sie aus einer laufenden Versammlung auszuschließen. Diese Maßnahme kann im Einzelfall weniger intensiv als Verbot oder Auflösung in die Versammlungsfreiheit eingreifen und deshalb unter Verhältnismäßigkeitsaspekten vorzugswürdig sein.

- Die Versammlungsfreiheit erstreckt sich auch auf **Flächen in Privateigentum**, die in vergleichbarer Weise wie öffentliche Straßen und Plätze dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind: Beispielsweise in dem ohne Bordkarte zugängliche Bereich eines privatisierten Flughafens oder der Ladenpassage eines Einkaufszentrums. Der Gesetzentwurf erkennt dies in Umsetzung der sog. Fraport-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, bindet die Eigentümerinteressen in das Kooperationsverfahren ein und zeichnet den Rahmen für eine einzelfallbezogene Abwägung vor.

- Da bereits die bloße Präsenz von **Videokameras** ein Einschüchterungseffekt entstehen lassen und Personen von der Teilnahme an Versammlungen abhalten kann, muss stets erkennbar sein, ob von der Polizei mitgeführte oder am Versammlungsort angebrachte Kameratechnik im Betrieb ist oder nicht. Aufzeichnungen sind so zu verarbeiten, dass Veränderungen technisch nachvollziehbar sind und die unveränderte Originalaufzeichnung erhalten bleibt.

- Soweit dies zur Einsatzlenkung und -Leitung erforderlich ist, erhält die Polizei bei Großversammlungen mit mehr als tausend Teilnehmenden die Befugnis für **Übersichtsaufnahmen auch per Videodrohne**. Es muss sich um Live-Übertragungen handeln, die nicht aufgezeichnet und grundsätzlich auch nicht zur Identifizierung einzelner Personen genutzt werden dürfen.

- Im Einklang mit der neueren Rechtsprechung wird auch **Infrastruktur**, die einen inhaltlichen Bezug zu der mit der Versammlung bezweckten Meinungskundgabe aufweist oder für die konkrete Versammlung logistisch erforderlich und ihr räumlich zuzurechnen ist, unter den Schutz der Versammlungsfreiheit gestellt. Dies kann beispielsweise auch für **Protestcamps** gelten.

- Die behördlichen **Datenverarbeitungsbefugnisse im Versammlungskontext** werden konkretisiert. Zur Erstellung der Gefahrenprognose darf die Versammlungsbehörde über Anmelder*innen und Versammlungsleitung regelmäßig eine Auskunft bei der Polizei einholen und die Daten zwei Jahre lang speichern. Nur noch im Ausnahmefall, wenn Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen erkennbar sind, darf sie auch beim Verfassungsschutz anfragen.

- Besondere Anforderungen der bremischen **Landesverfassung** werden beachtet und umgesetzt. Anders als das Bundes-Versammlungsgesetz lässt die Landesverfassung es nicht zu, eine Versammlung aufgrund einer Gefährdung lediglich der „öffentlichen Ordnung“, d. h. ungeschriebener Sozialregeln gemäß den herrschenden Anschauungen, zu verbieten.

- Der Schutz vor Störungen des Gottesdienstes wird an religiösen Feiertagen für **christliche, jüdische, islamische und alevitische Gottesdienste** in gleicher Weise gewährleistet, wobei die Versammlungsbehörde im Einzelfall einen schonenden Ausgleich herzustellen hat.

Entsprechend der bremischen Tradition soll es auch weiterhin **keine Bannmeile** um die Bürgerschaft geben. Bremen war bis 1990 das einzige Bundesland ohne eine solche Schutzzone um den Landtag. Die meisten ostdeutschen Bundesländer verzichteten auf eine Bannmeile, einige westdeutsche Landtage schafften sie ab, zuletzt Niedersachsen im Jahr 2017.

Abgesehen von der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zuständigkeit des Senats für Komplettverbote bleibt es grundsätzlich bei der Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Ordnungsamt als **Versammlungsbehörde** und der Polizei, die im Wesentlichen nur für unaufschiebbare Maßnahmen insbesondere während einer laufenden Versammlung zuständig ist.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Bremisches Versammlungsfreiheitsgesetz)

Zu Abschnitt 1 (Allgemeine Regelungen)

Der Abschnitt enthält die allgemeinen Bestimmungen, die sowohl für Versammlungen unter freiem Himmel als auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen gelten.

Zu § 1 (Versammlungsfreiheit)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift zeichnet das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 des Grundgesetzes als Freiheits- und Kommunikationsgrundrecht nach und erweitert den Anwendungsbereich auf Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Damit wird auch den Anforderungen aus Artikel 16 Absatz 1 der Landesverfassung – wonach das Recht auf Versammlungsfreiheit allen Bewohnern der Freien Hansestadt Bremen zusteht – sowie aus Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention und aus Artikel 12 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta – die dieses Recht jeder Person zubilligen – Genüge getan. Zur Klarstellung wird betont, dass der Gewährleistungsgehalt sowohl das Recht auf Teilnahme an einer Versammlung als auch das Recht auf Veranstaltung einer Versammlung umfasst. Grundrechtlich geschützt ist der gesamte Vorgang des Versammelns, also auch die

Vorphase (z. B. vorbereitende Maßnahmen und Anreise) und Nachphase (z. B. Abreise bzw. Entfernung von der Versammlung).

Zu Absatz 2

Satz 1 knüpft an § 1 Absatz 2 Nummer 1 des Bundes-Versammlungsgesetzes an, stellt jedoch klar, dass die Grundrechtsverwirkung im Sinne des Artikel 18 des Grundgesetzes erst mit der Verwirkungsfeststellung durch das Bundesverfassungsgericht und nur nach deren Maßgabe eintritt. Das Bundesverfassungsgericht kann die Verwirkung insbesondere zeitlich befristen und sachlich beschränken, beispielsweise auf das Veranstaltungs- und Leitungsrecht oder auf das Rederecht in Versammlungen (vgl. § 39 Absatz 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes). Satz 2 verweist deklaratorisch darauf, dass auch im Falle einer Grundrechtsverwirkung die Gewährleistungen der Versammlungsfreiheit nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 11) und der EU-Grundrechtecharta (Artikel 12 Absatz 1) zu beachten sind. Da diese Rechte jeweils unter dem Vorbehalt des Missbrauchsverbots nach Artikel 17 der Europäischen Menschenrechtskonvention beziehungsweise nach Artikel 54 der EU-Grundrechtecharta stehen, sind versammlungsrechtliche Beschränkungen gegen Personen, die ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit verwirkt haben, jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen. Auch der fortbestehende Grundrechtsschutz aus Artikel 16 Absatz 1 der Landesverfassung stünde solchen Beschränkungen nicht entgegen, da er durch § 39 Absatz 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes wegen des Grundsatzes „Bundesrecht bricht Landesrecht“ nach Artikel 31 des Grundgesetzes verdrängt wird.

Nicht aufgenommen werden die Ausschlussregelungen in den Nummern 2 bis 4 des § 1 Absatz 2 des Bundes-Versammlungsgesetzes. Eine der dortigen Nummer 2 entsprechenden Tatbestandsalternative, wonach eine Person kein Recht hat sich zu versammeln, wenn sie durch eine Versammlung die Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei oder einer verbotenen Vereinigung fördern will, ist entbehrlich. Diese Fälle lassen sich angemessen mit Beschränkungen oder einem Verbot gemäß § 15 oder § 24 bewältigen. Darüber hinaus wäre es verfassungsrechtlich bedenklich, einer Person das Versammlungsrecht generell abzusprechen, solange für diese Person das Bundesverfassungsrecht keine Grundrechtsverwirkung ausgesprochen hat. Die dortigen Nummern 3 und 4 sind ebenfalls entbehrlich, da für verfassungswidrig erklärte Parteien und sonstige Vereinigungen aufgelöst sind und deshalb nicht mehr Träger von Rechten und Pflichten sein können.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich)

Zu Absatz 1

Die Begriffsdefinitionen knüpfen an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, an die neueren Versammlungsgesetze anderer Bundesländer sowie an das allgemeine Polizeirecht an.

Zu Nummer 1

Das Vorliegen einer Versammlung setzt voraus, dass mehrere Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung zusammenkommen. Schon zwei Personen können eine Versammlung bilden, etwa wenn sie sich zu einer Mahnwache im öffentlichen Raum zusammenfinden.

Der besondere Schutz der Versammlungsfreiheit beruht auf ihrer Bedeutung für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung in der freiheitlich-demokratischen Ordnung des Grundgesetzes. Für die Eröffnung des Schutzbereichs des Grundrechts reicht es daher nach

der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht aus, dass die Teilnehmenden bei ihrer kommunikativen Entfaltung durch einen beliebigen Zweck verbunden sind. Vorausgesetzt ist vielmehr zusätzlich, dass die Zusammenkunft auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist. Dies ist etwa bei überwiegend der Unterhaltung dienenden Zusammenkünften wie Sportveranstaltungen oder Volksfesten nicht der Fall. Auch bei Gottesdiensten unter freiem Himmel, kirchlichen Prozessionen, Bittgängen und Wallfahrten, Leichenbegängnissen, Fanmärschen und Zügen von Hochzeitsgesellschaften liegt der Schwerpunkt nicht auf der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Aktionen, die offensichtlich nur der selbsthilfeähnlichen Durchsetzung einer konkreten, vor Ort erfüllbaren Forderung dienen, sind ebenfalls nicht von der Versammlungsfreiheit geschützt. Kommt es in ihrem Verlauf jedoch zu in den Rahmen der öffentlichen Meinungsbildung einzuordnenden Bekundungen zu weiteren Zielen, kann der Versammlungscharakter nur dann verneint werden, wenn das kommunikative Anliegen und der Einsatz entsprechender Kommunikationsmittel in handgreiflicher Weise einen bloßen Vorwand darstellen (BVerwG, Urteil vom 27.03.2024 – Az. 6 C 1.22 – Rn. 50).

Enthält eine Veranstaltung sowohl Elemente, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, als auch solche, die diesem Zweck nicht zuzurechnen sind, ist entscheidend, ob eine derart gemischte Veranstaltung nach ihrem Gesamtgepräge eine Versammlung ist. Ist ein Übergewicht des einen oder des anderen Bereichs nicht zweifelsfrei festzustellen, bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung als Versammlung behandelt wird.

Die Begriffsdefinition in Nummer 1 stellt klar, dass schon zwei Personen ausreichen, um eine Versammlung im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu begründen und damit dessen Schutz in Anspruch nehmen zu können, aber auch dessen Verpflichtungen zu unterliegen, etwa der Anzeigepflicht nach § 13. Auch kleine Versammlungen – etwa von zwei Personen aufgestellte Büchertische oder Mahnwachen zu kontroversen Themen – können Gefahrenpotentiale enthalten, die versammlungsrechtlicher Vorkehrungen bedürfen. Soweit Versammlungen allerdings nichtöffentlich sind (vgl. Nummer 3) – etwa die Diskussion politischer Themen unter befreundeten Personen auf einer Parkwiese – greifen solche versammlungsrechtlichen Pflichten nicht, die auf öffentliche Versammlungen bezogen sind, wie etwa die Anzeigepflicht.

Dem Versammlungsbegriff dieses Gesetzes unterfallen nur solche Zusammenkünfte mehrerer Personen, die einen örtlichen Bezug aufweisen, nicht jedoch virtuelle Zusammenkünfte im Internet (z. B. in Videokonferenzen oder Chatrooms). Soweit virtuelle Zusammenkünfte in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen sollten, ließen sie sich nicht sinnvoll durch ein Gesetz regeln, dessen Geltungsbereich auf das Bundesland Bremen beschränkt ist.

Zu Nummer 2

Bewegt sich die Versammlung fort, wird sie als Aufzug bezeichnet, ist damit gleichwohl aber eine Versammlung. Damit ist zugleich klargestellt, dass die Vorschriften, die sich ausdrücklich (nur) auf Versammlungen beziehen, auch für Aufzüge gelten.

Zu Nummer 3

Öffentlich ist eine Versammlung, wenn die Teilnahme nicht auf einen bestimmten Personenkreis begrenzt ist. Sie ist aber auch öffentlich, wenn sie durch eine Kundgebung an die Allgemeinheit in die Öffentlichkeit wirkt, auch wenn an der Zusammenkunft selbst nur ein geschlossener Personenkreis beteiligt ist.

Nichtöffentliche Versammlungen können sowohl in geschlossenen Räumen als auch unter freiem Himmel stattfinden. Unter freiem Himmel kann von der fehlenden Öffentlichkeit einer Versammlung regelmäßig jedoch nur ausgegangen werden, wenn die Versammlung sich zur Öffentlichkeit abgrenzt. Auf privaten Grundstücken kann dies bereits dadurch erfolgen, dass nicht geladenen Personen der Zutritt zu dem Grundstück verweigert wird. Auf öffentlichen Straßen und Plätzen sind Versammlungen nur dann nichtöffentlich, wenn die Abgrenzung zur Öffentlichkeit auf andere Weise geleistet wird. So kann sich etwa der Vorstand einer politischen Vereinigung auch in einem öffentlichen Park nichtöffentlich versammeln, wenn er Dritte nicht an seinen Beratungen teilhaben lässt und sie auch selbst nicht adressiert. Öffentlich werden Versammlungen aber dann, wenn sie die räumlich angrenzende Öffentlichkeit in ihren kommunikativen Prozess einbeziehen, etwa durch Lautsprecher- oder Videoübertragung. Sie fallen unter die zweite Alternative der Regelung der Nummer 3, wonach eine Versammlung auch dann öffentlich ist, wenn sie sich auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld richtet. Erfolgt die an die Öffentlichkeit gerichtete Kundgabe hingegen ausschließlich über Rundfunk und Telemedien (z. B. via Livestream), gilt eine auf einen individuell bestimmten Personenkreis beschränkte Versammlung weiterhin als nichtöffentlich, da durch diese Form der Kundgabe in der Regel kein erhöhtes Konfliktpotenzial am Versammlungsort ausgeht.

Die Versammlung einer Vereinigung, die nur ihre Mitglieder zu einem Aufzug auf öffentlichen Straßen einlädt, um gegenüber der Öffentlichkeit eine Meinung kundzutun, ist eine öffentliche Versammlung, auch wenn die aktive Teilnahme an dem Aufzug selbst auf Mitglieder begrenzt ist. Ist eine Versammlung in geschlossenen Räumen öffentlich und machen die Veranstaltenden von ihrem Recht aus § 23 Absatz 1 Gebrauch, bestimmte Personen oder Personenkreise von der Teilnahme in geschlossenen Räumen auszuschließen, ändert dies nichts an dem öffentlichen Charakter der Versammlung.

Zu Nummer 4

Die Definition der öffentlichen Sicherheit entspricht § 2 Nummer 2 des Bremischen Polizeigesetzes.

Zu Nummer 5 und 7

Die Definition der Gefahr sowie der erheblichen Gefahr entspricht § 2 Nummer 3 des Bremischen Polizeigesetzes.

Zu Nummer 6

Bei der unmittelbaren Gefahr handelt es sich um einen spezifisch versammlungsrechtlichen Begriff, der im allgemeinen Polizeirecht keine Entsprechung kennt. Ihn kennzeichnet zum einen die hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Zum anderen berücksichtigt die Begriffsdefinition, dass die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann zurückzutreten hat, wenn eine Güterabwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Rechts auf Versammlungsfreit ergibt, dass dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter – also ebenfalls hochrangiger Verfassungsgüter – notwendig ist. Zwischen dem Wahrscheinlichkeitsmaßstab und der Größe des Schadens besteht zudem eine Wechselwirkung. Je größer und folgenschwerer der drohende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit seines Eintritts.

Zu Absatz 2

Das Versammlungsfreiheitsgesetz gilt grundsätzlich für alle Versammlungen im Sinne von Absatz 1 Nummer 1, unterscheidet aber im Einzelnen nicht nur zwischen Versammlungen in

geschlossenen Räumen und solchen unter freiem Himmel, sondern auch zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen. Absatz 2 bestimmt insoweit, dass das Gesetz für öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen gilt, soweit es Abweichendes nicht ausdrücklich bestimmt.

Welche Regelungen auch für nichtöffentliche Versammlungen gelten, wird im jeweiligen Normtext daran deutlich, dass lediglich von einer „Versammlung“ statt von einer „öffentlichen Versammlung“ die Rede ist. Dies betrifft im Wesentlichen die Regelungen zur Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, zum Störungs- und Waffenverbot, zur Anwesenheit der Polizei, zu den Beschränkungen, Verboten oder Teilnahmeuntersagungen, zu Durchsuchung und Sicherstellung, zum Vermummungs-, Schutzausrüstungs- und Einschüchterungsverbot (wenn unter freiem Himmel) sowie die dazugehörigen Sanktionsnormen. Zudem sind die Regelungen zur Versammlungsleitung anzuwenden, wenn eine solche bestimmt ist.

Zu § 3 (Schutz- und Gewährleistungsaufgabe)

Mit § 3 werden Schutz- und Gewährleistungsaufgaben normiert, die alle Träger öffentlicher Gewalt und insbesondere die Versammlungsbehörde und den Polizeivollzugsdienst verpflichten, das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit umfassend zu schützen und seine Ausübung zu gewährleisten. Damit wird das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht nur als reines Abwehrrecht gegenüber dem Staat verstanden, sondern auch seine schutzrechtliche Dimension berücksichtigt.

Zu Absatz 1

Die Aufgabe, friedliche Versammlungen zu schützen und die Versammlungsfreiheit zu wahren, folgt unmittelbar aus Artikel 8 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 3 des Grundgesetzes. Sie richtet sich an alle Träger der öffentlichen Gewalt, nicht nur an die zuständige Versammlungsbehörde. Träger öffentlicher Gewalt im Sinne von Absatz 1 sind insbesondere die Behörden der Freien Hansestadt Bremen, der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie die weiteren landesunmittelbaren und kommunalen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Beliehene und sonstige Landesorgane sind Träger öffentlicher Gewalt, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Entsprechende Stellen des Bundes sind gleichwohl qua Grundgesetz ebenso dieser Schutz- und Gewährleistungsaufgabe verpflichtet.

Damit Versammlungen, wie es im Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts heißt, ihre Kraft als „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren“, entfalten können, haben die Träger öffentlicher Gewalt bei der Erfüllung ihrer Aufgaben grundsätzlich jede Handlung zu unterlassen, die die Durchführung einer Versammlung verhindert oder beeinträchtigt. Auch Maßnahmen, die einschüchternd oder abschreckend wirken bzw. geeignet sind, Personen von der Teilnahme an einer Versammlung abzuhalten, müssen unterbleiben. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine solche Einschüchterungswirkung beispielsweise für den Überflug eines Tornados der Bundeswehr über ein Demonstrations-Camp vor dem G8-Gipfel in Heiligendamm beschrieben (Urteil vom 25. Oktober 2017 – Az. 6 C 45.16).

Zu Absatz 2

Der Versammlungsbehörde obliegt es darüber hinaus, zulässige Versammlungen zu unterstützen, ihre Durchführung vor Störungen zu schützen und von der Versammlung oder von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen abzuwehren. Im Unterschied zum Musterentwurf wird die Schutzaufgabe in Bezug auf Störungen auf solche Störungen beschränkt, welche die

Versammlung erheblich behindern oder vereiteln. Damit muss die Versammlungsbehörde nicht auf jegliche Störung reagieren. Insbesondere stellen Gegenversammlungen in Hör- und Sichtweite grundsätzlich keine Störung dar, die ein Einschreiten der Versammlungsbehörde rechtfertigen würde.

Zu Absatz 3

Die Medien sind von überragender Bedeutung für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess, der für die freiheitliche Demokratie konstituierend ist und von Transparenz und Austausch lebt. Die Medien müssen daher ungehindert und frei von Einflüssen über Versammlungen berichten können. Dies beinhaltet auch die Kontrolle und Dokumentation von polizeilichem Handeln. Absatz 3 verpflichtet die Versammlungsbehörde daher, die freie journalistische Betätigung von Medienschaffenden in jeder Phase der Versammlung, aber auch in deren Vorfeld, zu schützen und zu wahren. Dies kann beispielsweise die Einrichtung von Schutzzonen umfassen, wie sie von der Polizei Bremen im Rahmen des Sicherheitskonzepts „Safe Spaces“ praktiziert werden.

Zu Absatz 4

Bei widerstreitenden Interessen muss die Versammlungsbehörde nach Absatz 4 unter Berücksichtigung der im jeweiligen Einzelfall betroffenen und mindestens gleichwertigen Grundrechte durch entsprechende Abwägung einen schonenden Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz herstellen. Der Schutz von gleichwertigen Grundrechten Dritter kann im Einzelfall beispielsweise eine Verlegung des Versammlungsortes oder Anpassung der Wegstrecke erforderlich machen. Dies kann etwa bei Versammlungen vor Synagogen, Flüchtlingsunterkünften oder auch vor Privatwohnungen von Adressaten von Versammlungen die Festlegung eines Sicherheitsabstands erforderlich machen. Darüber hinaus wird in Satz 3 verdeutlicht, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch das Recht auf die Durchführung von Gegenversammlungen umfasst und diese grundsätzlich in der Hör- und Sichtweite der Ausgangsversammlung zuzulassen sind – sofern die räumlichen Gegebenheiten dies ermöglichen –, gegebenenfalls unter Wahrung eines angemessenen Sicherheitsabstands. Ein Präjudiz für die generelle Zulässigkeit von sog. Sitzblockaden ist dem Hör- und Sichtweiteprinzip dagegen nicht zu entnehmen. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist hier im Einzelfall die am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierte Zweck-Mittel-Relation zu berücksichtigen – insbesondere die Art und das Maß der Auswirkungen auf betroffene Dritte und deren Grundrechte. Wichtige Abwägungselemente sind hierbei die Dauer und die Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, Ausweichmöglichkeiten, aber auch der Sachbezug zwischen den in ihrer Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand. Das Gewicht solcher demonstrationsspezifischen Umstände ist mit Blick auf das kommunikative Anliegen der Versammlung zu bestimmen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 7. März 2011 – 1 BvR 388/05 – Rn. 39). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind auch Gegenversammlungen, die – über eine bloße Störung hinaus – auf die Verhinderung oder Sprengung einer anderen Versammlung gerichtet sind, vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst. Der Zweck einer solchen Gegendemonstration erschöpft sich regelmäßig nicht in der Verhinderung oder Sprengung einer anderen Versammlung und damit in der Unterdrückung einer anderen Meinung, sondern besteht typischerweise in der Verfolgung eines eigenen kommunikativen Anliegens. Darüber hinaus schließen sich bei einer eigenständigen Demonstration die gleichzeitige Verfolgung einer Beteiligungsabsicht – bezogen auf die eigene Gegendemonstration – und einer Verhinderungsabsicht – bezogen auf die andere Ausgangsversammlung – nicht gegenseitig aus (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 1. Oktober 2025 – 1 BvR 2428/20 – Rn. 87).

Nach Satz 4 sind Dritte, deren Grundrechte durch den Ort der Versammlung voraussichtlich erheblich berührt werden, nach Möglichkeit anzuhören, so dass sie beispielsweise Einwände gegen unzureichende Beschränkungen der Versammlungsbehörde vortragen können. Dieser Grundrechtsschutz durch Verfahrensgarantien soll insbesondere dem Schutz von Personen des öffentlichen Lebens vor unzumutbaren Einschüchterungen durch Versammlungen an privaten Wohn- oder Aufenthaltsorten dienen, kann im Einzelfall aber auch Körperschaften wie der Jüdischen Gemeinde oder Geschäftsbetrieben zugutekommen, deren Grundrechtspositionen durch erhebliche Auswirkungen von Versammlungen und Aufzügen in ihrem räumlichen Umfeld betroffen sind.

Zu § 4 (Kooperation, Gefahrenprognose und Akteneinsicht)

Zu Absatz 1

Das Bundesverfassungsgericht hat erstmals mit dem Brokdorf-Beschluss betont, dass die Versammlungsbehörde die Pflicht hat, die Kooperation mit den Grundrechtsträgern zu suchen. In Absatz 1 wird diese von der Rechtsprechung entwickelte Kooperationsaufgabe dahingehend konkretisiert, dass die Versammlungsbehörde der Person, die die Versammlung veranstaltet oder leitet, Kooperationsgespräche anbieten muss. Mit Satz 2 soll klargestellt werden, dass eine besondere Notwendigkeit für Kooperationsgespräche und die Möglichkeit, Angaben oder Veränderungen vorzutragen, insbesondere dann besteht, wenn eine Beschränkung oder ein Verbot der Versammlung im Raum steht. Zudem soll sichergestellt werden, dass die Versammlungsbehörde die seitens der Veranstaltenden oder der Versammlungsleitung bestehenden Pläne und Vorstellungen von der Versammlung, insbesondere hinsichtlich Zeit, Ort und Ablauf, ausreichend bei allen Entscheidungen und nicht nur bei Verbot oder Beschränkung berücksichtigt.

Wenngleich die Veranstaltenden oder die Leitung nicht zur Mitwirkung am Kooperationsgespräch verpflichtet sind, kann dieses für sie und die Versammlung vorteilhaft sein. Durch Ausräumen von Gefahrenmomenten kann der Anlass für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit entfallen oder es kann sich herausstellen, dass beschränkende Verfügungen ausreichen. Umgekehrt kann die Eingriffsschwelle hinsichtlich beschränkender Maßnahmen gegenüber der Versammlung abgesenkt sein, sofern keine Kooperationsbereitschaft besteht und dadurch Tatsachen, die die Gefahrenprognose ungünstig beeinflussen, nicht geklärt werden können oder Informationen, die die Gefahr beseitigen würden, die zuständigen Behörden nicht erreichen.

Zu Absatz 2

Wesentliche Grundlage für den behördlichen Umgang mit einer Versammlung ist eine tragfähige Gefahrenprognose, bei der die Versammlungsbehörde prüft, ob aufgrund der ihr bekannten Tatsachen der Eintritt einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Aufgrund ihrer Bedeutung verpflichtet Absatz 2 die Versammlungsbehörde, die Gefahrenprognose zu dokumentieren, soweit dies den Umständen nach – insbesondere in zeitlicher Hinsicht – möglich ist.

Zu Absatz 3

Die Regelung macht deutlich, dass sich die Kooperationspflicht nicht nur auf das Vorfeld der Versammlung richtet, sondern auch während und nach der Versammlung besteht. Die Person, die die Versammlung veranstaltet oder leitet, ist danach auch während der Versammlung über erhebliche Veränderungen der Gefahrenlage zu unterrichten.

Zu Absatz 4

Aufgrund der oftmals zeitkritischen Abläufe im Vorfeld einer Versammlung stellt die Regelung klar, dass das Recht auf Akteneinsicht in der Regel bereits im laufenden Verwaltungsverfahren zu gewähren ist. Dies ermöglicht Betroffenen, die Rechtsmittel gegen Verbote oder Beschränkungen erwägen, die Erfolgsaussichten Klage auf Grundlage der Verwaltungsakte zu prüfen und sich gegebenenfalls bereits im Klageschriftsatz fundiert mit der Gefahrenprognose und den weiteren Unterlagen der Versammlungsbehörde auseinanderzusetzen.

Zu § 5 (Veranstaltung einer Versammlung; Einladung und Aufruf)

Satz 1 gilt der Begriffsbestimmung der oder des Veranstaltenden einer Versammlung, weil zahlreiche Regelungen des Gesetzentwurfs ausdrücklich an diese Eigenschaft anknüpfen und deshalb Regelungsklarheit geboten erscheint. Der Begriff der oder des Veranstaltenden war bislang im Versammlungsgesetz des Bundes nicht definiert, sondern wurde vorausgesetzt. Seine nähere Bestimmung ergab sich eher mittelbar aus den Rechten und Pflichten des Veranstaltenden.

Im Einzelnen knüpft die Veranstaltereigenschaft grundsätzlich daran an, dass die betroffene Person einen (bestimmten oder unbestimmten) Personenkreis zu einer Versammlung einlädt. Die Person muss sie also dazu auffordern, an einer von ihr geplanten Versammlung teilzunehmen, mit deren Zweck sich die einladende Person so weit identifiziert, dass sie die Versammlung auch als eigene versteht. Eine ganz allgemein gehaltene Teilnahmeaufforderung betreffend eine Versammlung Dritter ist nicht schon eine Einladung. Eine solche einladende Aufforderung kann auch in einer kleinen Gruppe spontan von einem Einzelnen ausgehen. Veranstaltende im Sinne dieser Vorschrift ist auch eine Person, die über ein Medium wie Internet oder Handzettel zu einer Versammlung aufruft. Bei einer Veranstaltung durch Aufruf muss sich aus dem Gesamtzusammenhang ergeben, dass die aufrufende Person eine über die bloße Weiterleitung eines (gegebenenfalls sogar fremden) Versammlungsaufrufes hinausgehende Rolle für die Veranstaltung der Versammlung einnimmt.

Die Regelung knüpft nicht an die Öffentlichkeit der Versammlung oder die Öffentlichkeit der Einladung an, sondern entscheidet sich für einen weit gefassten Begriff der veranstaltenden Personen. Daran anknüpfende Einschränkungen durch Rechte oder Pflichten erfolgen nicht schon durch den Veranstalterbegriff, sondern durch jeweils spezielle Einzelregelungen. Deshalb werden durch Satz 1 auch nicht Versammlungen ausgeschlossen, die sich ohne eine veranstaltende Person im herkömmlichen Verständnis bilden und entfalten, denn auch solche Versammlungen sind vom Schutzbereich des Artikel 8 des Grundgesetzes umfasst.

Weil die Pflichtenstellung der oder des Veranstaltenden bei Versammlungen unter freiem Himmel aber schon vor der Einladung in Form der Anzeigepflicht gegenüber der Behörde beginnt, weitet Satz 1 den Veranstalterbegriff über die Einladenden hinaus auch auf diejenigen Personen aus, die im Blick auf eine solche Einladung zu einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel bereits vorher eine Anzeige im Sinne von § 13 getätigt haben.

In jedem Fall kann es einerseits mehrere Anzeigende, Anmeldende oder auf sonstige Weise durch Einladung oder Aufruf Veranstaltende geben, wenn sie parallel und gleichzeitig anzeigen, anmelden, einladen oder aufrufen; andererseits kann es zudem Gruppen oder Personen geben, die zur Teilnahme an einer Versammlung zusätzlich auffordern, ohne dass sie selbst Veranstaltende wären. Gibt es mehrere parallel Veranstaltende, sind sie alle Ansprechpersonen der Versammlungsbehörde, sofern sie sich nicht angesichts der Zahl auf eine Person als gemeinsame Vertretung verständigen. Dabei lassen sich nicht alle

Zweifelsfälle im Voraus regeln. Bei mehreren Personen, die sich durch ein – denkbares – kollusives Zusammenwirken der Pflichtenstellung als Veranstaltende dadurch entziehen, dass sie zur Teilnahme an der Versammlung einer anderen Person vermeintlich bloß auffordern, ohne dass diese wiederum die Versammlung angezeigt, angemeldet oder zur ihr eingeladen hat, wohl aber faktisch durchführt, wird man alle als verantwortlich veranstaltende Personen ansehen müssen und ggf. nach § 29 Absatz 2 Nummer 4 sanktionieren können.

Satz 2 übernimmt für ein Mindestmaß an Transparenz die schon bislang geltende Pflicht zur Namensnennung durch die veranstaltende Person bei einer öffentlichen Versammlung (vgl. § 2 Absatz 1 des Bundes-Versammlungsgesetzes). Den potentiellen Teilnehmenden soll klar sein, auf wessen Veranstaltung sie sich einlassen. Die Namensangabe muss hinreichend bestimmt sein. Bei natürlichen Personen genügen Vor- und Nachname. Bei Vereinigungen sollte neben der Organisationsbezeichnung gegebenenfalls angegeben werden, welcher Organisationsteil mit welchem örtlichen Sitz als Veranstaltende auftritt.

Zu § 6 (Versammlungsleitung)

Absatz 1 geht vom Regelfall aus, dass die Versammlung leitet, wer sie veranstaltet; im Falle einer veranstaltenden Vereinigung durch die für die Vereinigung handlungsbefugte Person, im Regelfall also den Vorsitzenden oder die Vorsitzende. Bei mehreren veranstaltenden Personen können diese die Leitungsaufgaben an eine gemeinsame Versammlungsleitung delegieren. Dabei ist auch eine kollektive Versammlungsleitung rechtlich möglich.

Absatz 2 sieht vor, dass die Veranstalterin oder der Veranstalter die Versammlungsleitung jederzeit einer anderen Person oder mehreren anderen Personen übertragen kann.

Absatz 3 sucht dem (Ausnahme-)Fall einer veranstalterlosen Versammlung gerecht zu werden. Eine Pflicht zur Bestellung einer Versammlungsleitung besteht grundsätzlich nicht. Dies wäre einerseits mit dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstbestimmungsrecht der Versammlung nicht zu vereinbaren. Andererseits würde es auch der versammlungsrechtlichen Wirklichkeit in denjenigen Fällen widersprechen, in denen Versammlungen durch neue Kommunikationsformen vorbereitet werden, wie zum Beispiel in sozialen Netzwerken ohne die klassische Funktion einer einzelnen Person als Mittelpunkt der Organisation und Verantwortlichkeit. Auf Regeln dafür, wie eine Bestimmung einer Versammlungsleitung nach Absatz 3 stattfindet, wird angesichts der unübersehbaren Vielgestaltigkeit von Formen der Selbstorganisation verzichtet. Allerdings wird regelmäßig nur eine Bestimmung der Versammlungsleitung praktisch möglich sein, die von der wie auch immer festgestellten Mehrheit der Versammlung und ihrem Vertrauen getragen wird. Die Bestimmung einer Versammlungsleitung kann auch noch im Laufe der Versammlung erfolgen. Das Fehlen einer Leitung kann aus Gründen der Gefahrenabwehr dazu führen, dass in Einzelfällen beschränkende Maßnahmen ergriffen werden müssen, die bei einer kooperationsbereiten Versammlungsleitung vermieden werden könnten. Dies ist die Kehrseite des Verzichts auf eine Leitungspflicht, wie sie § 7 VersG vorsieht, und Ausfluss des Selbstbestimmungsrechts der Versammlung.

Absatz 4 regelt die Versammlungsleitung bei nichtöffentlichen Versammlungen. Allerdings gibt es zahlreiche nichtöffentliche Versammlungen, die nach ihrer Größe oder aufgrund ihres geringen Potentials zu einer öffentlichen Wirksamkeit selbst im Falle ihrer öffentlichen Wahrnehmbarkeit nicht notwendig einer gesetzlichen Regelung ihres internen Ablaufs durch eine Versammlungsleitung bedürfen (z. B. ein privater, informell tagender politischer Diskussionskreis). Da nichtöffentliche Versammlungen in der Regel somit weniger gefahrträchtig sind als öffentliche Versammlungen, sollen die Regelungen zur Versammlungsleitung aus § 6 und zu den Befugnissen der Versammlungsleitung aus § 7 nur dann Wirkung entfalten, wenn im Einzelfall eine Versammlungsleitung bestimmt worden ist.

Zu § 7 (Befugnisse der Versammlungsleitung)

Die Befugnisse nach dieser Vorschrift entsprechen weithin der bisherigen Rechtslage, an die sie anknüpfen. Dabei verzichtet der Entwurf auf eine Normierung von Rechtspflichten, die die Versammlungsfreiheit mehr als zum Schutze entgegenstehender Verfassungsgüter erforderlich zu beschränken drohen. Die Befugnisse sollen es der jeweiligen Versammlungsleitung ermöglichen, die Versammlung nach innen ordnungsgemäß durchzuführen, auch im Sinne der Abwehr von Gefahren für die Versammlung, und nach außen im Verhältnis zur allgemeinen Öffentlichkeit und speziell zu den Mitgliedern der Medien auf eine sichere rechtliche Basis zu stellen.

Zu Absatz 1

Grundsätzlich eröffnet die Versammlungsleitung die Versammlung, unterbricht oder beendet sie. Die Versammlungsleitung hat zudem die in Absatz 1 normierte Pflicht, auf einen ordnungsgemäßen Ablauf hinzuwirken und – im Rahmen ihrer begrenzten Möglichkeiten – die Friedlichkeit der Versammlung zu unterstützen. Der ordnungsgemäße Ablauf umfasst insbesondere das Veranstalten der Versammlung entsprechend der Anzeige nach § 13 und den Beschränkungen nach §§ 15 oder 24. Verstöße dagegen sind nach § 29 Absatz 1 Nummer 2 und 4 als Ordnungswidrigkeit sanktioniert.

Zu Absatz 2

Die Versammlungsleitung hat das Recht, aber nicht die Pflicht, Ordnungskräfte einzusetzen. Diese müssen bei Versammlungen unter freiem Himmel gekennzeichnet werden, zum Beispiel mit einer Armbinde. Sie werden wie Teilnehmende einer Versammlung behandelt, das heißt, sie dürfen u. a. keine Waffen oder Uniformen tragen, dürfen sich nicht vermummen und können auch ausgeschlossen werden. Wer bewaffnete Ordnungskräfte einsetzt, macht sich zudem nach § 28 Absatz 2 Nummer 2 strafbar.

Gegenüber der bisherigen Rechtslage (vgl. § 9 Absatz 1 und § 19 Absatz 1 des Bundes-Versammlungsgesetzes) wird aus Rücksicht auf die Versammlungsautonomie auf die unbestimmte Vorgabe einer „angemessenen Zahl“ von Ordnungskräften ebenso verzichtet wie darauf, die Volljährigkeit und Ehrenamtlichkeit zu einem Eignungskriterium für die Ordnungskräfte zu machen.

Die Anzahl der zu bestellenden Ordnungskräfte unterliegt grundsätzlich der Einschätzungsprärogative der Versammlungsleitung. Sollte jedoch der Verdacht bestehen, dass infolge zu geringer Zahl an Ordnungskräften eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist oder die Friedlichkeit der Versammlung unmittelbar gefährdet ist, wofür aber von der Behörde zu erhebende nachprüfbare Tatsachen sprechen müssen, kommt eine beschränkende Verfügung nach § 15 Absatz 1 oder § 24 Absatz 1 in Betracht, die der Versammlungsleitung die (zusätzliche) Bestellung von Ordnungskräften aufgibt.

Auch mit dem Verzicht auf die Volljährigkeit von Ordnungskräften wird dem vom Bundesverfassungsgericht betonten Selbstbestimmungsrecht der Versammlung Rechnung getragen. Die erforderliche Reife für verantwortliches Handeln als Ordnerin oder Ordner ist nicht zwingend mit der Volljährigkeit verknüpft. Zum Beispiel können bei Schülerversammlungen gleichaltrige Ordnungskräfte eher als Erwachsene bei der Wahrnehmung von Ordnungsaufgaben akzeptiert werden, was den störungsfreien Verlauf der Versammlung sogar fördern kann. Besteht aus Sicht der Behörde aufgrund von Tatsachen die Notwendigkeit erhöhter Sicherheitsmaßnahmen, kann sie die Volljährigkeit der einzusetzenden Ordnungskräfte verlangen.

Da Ordnungskräfte keine Personen sein müssen, die an der Versammlung als Teilnehmende mitwirken, also insbesondere das inhaltliche Anliegen der Versammlung nicht teilen müssen, bestimmt Satz 2, dass sie die gleichen Pflichten treffen wie die Teilnehmenden und ihnen gegenüber die gleichen Befugnisse bestehen wie gegenüber jenen. Aufgrund dieses Verweises ist auch § 16 anwendbar, so dass ungeeignete Ordnungskräfte schon vor Beginn der Versammlung (§ 16 Absatz 1), aber auch während der laufenden Versammlung (§ 16 Absatz 2), die (weitere) Teilnahme an der Versammlung untersagt werden kann, wenn sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Einer Regelung zur Eignung von Ordnerinnen und Ordnern bedarf es daher nicht.

Zu Absatz 3

Den Anweisungen der Versammlungsleitung oder der Ordnungskräfte zur Aufrechterhaltung der Ordnung ist Folge zu leisten. Die Anwendung oder Androhung von Gewalt gegen diese Personen und der tätliche Angriff bei rechtmäßiger Ausübung von Ordnungsaufgaben ist daher nach § 28 Absatz 2 Nummer 3 strafbar. Die mit der Versammlungsleitung verbundene Ordnungsgewalt beginnt jedoch erst mit dem Beginn der Versammlung; vor Beginn der Versammlung ggf. erforderliche Ordnungsmaßnahmen sind Sache der Versammlungsbehörde.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift übernimmt weithin den Regelungsgehalt von § 11 des Bundes-Versammlungsgesetzes, erweitert aber insoweit – über § 18 Absatz 1 und § 19 des Bundes-Versammlungsgesetzes hinaus – die Ausschließungsbefugnis der Versammlungsleitung auch auf die Fallkonstellation einer Versammlung unter freiem Himmel. Bei gröblicher Störung des ordnungsgemäßen Ablaufs der Versammlung durch Versammlungsteilnehmende oder auch Dritte kann die Versammlungsleitung diese von der Teilnahme an der Versammlung bzw. von der Anwesenheit bei der Versammlung ausschließen. Gröblich ist eine Störung dann, wenn sie den Ablauf einer Versammlung so schwerwiegend beeinträchtigt, dass bei ihrem Fortdauern keine andere Möglichkeit besteht, als die Versammlung zu unterbrechen oder aufzulösen (Oberlandesgericht Karlsruhe, Beschluss vom 1. September 2020 – 2 Rv 35 Ss 981/19 –, openJur Rn. 36). Inwieweit einzelne Störungshandlungen in diesem Sinne gröblich sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen wird dies regelmäßig eher anzunehmen sein als bei Versammlungen unter freiem Himmel. Auch bei einer Gedenkveranstaltung aufgrund eines traurigen Anlasses ist die Schwelle deutlich abgesenkt. Gleiches kann für Versammlungen von marginalisierten oder bedrohten Gruppen gelten, für die sich die Versammlung gleichsam als Schutzraum unter Gleichgesinnten darstellt.

Von der Versammlungsleitung ausgeschlossene Personen haben sich unverzüglich zu entfernen. Der Ausschluss durch die Versammlungsleitung ist jedoch kein Hoheitsakt. Widersetzt sich die betroffene Person der Entfernungspflicht, kann sie nur nach Ausspruch eines Platzverweises durch die Polizei notfalls unter Anwendung von unmittelbarem Zwang entfernt werden; in Folge eines rechtmäßigen Ausschlusses ist der Anwendungsbereich des allgemeinen Polizeirechts eröffnet. Der Polizeivollzugsdienst ist hierbei nicht an die Entscheidung der Versammlungsleitung gebunden, sondern hat eigenständig zu prüfen, ob von der Person eine erhebliche Störung der Ordnung der Versammlung ausging und die Versammlungsleitung diese Person daher von der Versammlung ausschließen durfte. Bei der Prüfung hat der Polizeivollzugsdienst zu berücksichtigen, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht nur solche Teilnehmer vor staatlichen Eingriffen schützt, die die Ziele der Versammlung oder die dort vertretenen Meinungen billigen, sondern ebenso denjenigen zugutekommt, die ihnen kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung zum Ausdruck bringen wollen (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90 –, openJur Rn. 23).

Die Regelung entspricht insgesamt einem Subsidiaritätsgedanken, der zunächst der Selbstorganisationskraft der Versammlung und ihrer Leitung vertraut. Wenn die Störung innerhalb der Versammlung nicht abgestellt wird und die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet ist, darf die Versammlungsbehörde Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach § 16 Absatz 2 oder § 25 Absatz 2 von der Versammlung ausschließen.

Zu Absatz 5

Die Vorschrift entspricht der bisherigen Rechtslage nach § 6 Absatz 2 des Bundes-Versammlungsgesetzes für Versammlungen in geschlossenen Räumen, wird aber nunmehr auf Versammlungen unter freiem Himmel ausgeweitet. Eine Unterbindung der Anwesenheit von Pressevertreterinnen und Pressevertretern bei öffentlichen Versammlungen würde dem Grundrecht der Pressefreiheit und der Freiheit der Berichterstattung aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes zuwiderlaufen, das für die freiheitliche Demokratie geradezu konstituierend ist.

Die von solchen Versammlungen angestrebte Ausrichtung auf die Öffentlichkeit gibt einen hinreichenden Anlass dafür, dass Angehörige von Presse, Rundfunk und anderen funktional vergleichbaren Medien die Möglichkeit haben müssen, die durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes gewährleistete Informationsaufgabe der Medien auch bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel angemessen wahrnehmen zu können. Das setzt ihren ungehinderten Zugang zur Versammlung voraus. Allerdings müssen sie sich durch die dafür üblichen, von den Medienverbänden ausgestellten und von Behörden und Organisationen üblicherweise anerkannten Ausweise als Journalistinnen oder Journalisten legitimieren.

Gehen von Medienschaffenden erhebliche Störungen der Versammlung aus, die keine notwendige Folge zulässiger Pressetätigkeit sind, obliegt es (allein) der Versammlungsbehörde im Rahmen ihrer Aufgabe nach § 3 Absatz 2 Nummer 2, gegen diese Störungen mit polizeilichen Mitteln vorzugehen.

Bei nichtöffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen kann die Versammlungsleitung jedoch die Anwesenheit von Medienschaffenden gegebenenfalls mittels des Hausrechts unterbinden.

Zu § 8 (Störungsverbot)

Zu Absatz 1

Die grundrechtliche Gewährleistung der Versammlungsfreiheit umfasst nicht nur das in § 1 hervorgehobene subjektive Recht, an Versammlungen teilzunehmen und sie zu veranstalten. Sie umfasst darüber hinaus auch einen Auftrag an den Gesetzgeber und andere Träger von Staatsgewalt, diese Grundrechtsausübung zu ermöglichen. Dadurch umfasst ist somit die Aufgabe, die Rechtsordnung so einzurichten, dass die Durchführung von Versammlungen nicht durch Störungen vereitelt oder erheblich behindert wird. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Versammlungen nicht nur der Kundgabe bestimmter Auffassungen dienen, sondern grundsätzlich auch Orte der kommunikativen Auseinandersetzung und damit des Austragens von Kontroversen sind. Den Schutz des Grundrechts genießen, soweit sie nicht gemäß § 23 Absatz 1 in der Einladung ausgeschlossen wurden, auch diejenigen Personen, die den spezifischen Versammlungszweck nicht unterstützen, Widerspruch oder Missfallen gegen die Mehrheitsauffassung in der Versammlung äußern, Zwischenrufe tätigen, laut protestieren oder Spruchbänder entrollen, sofern sie sich auf kommunikative Mittel begrenzen und nicht die Möglichkeit anderer vereiteln, zu Wort zu kommen und gehört zu werden. Ein solches Verhalten darf – selbst wenn es die reibungslose Durchführung der Veranstaltung erschwert – versammlungsrechtlich nicht als Störung behandelt werden. Störungsverbote dürfen daher nicht so gefasst und angewandt werden, dass die

kommunikative Auseinandersetzung gefährdet ist. Sie sind aber unbedenklich, soweit sie als Kehrseite der Schutzaufgabe Grenzen setzen, um die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung zu ermöglichen. Hierauf ist Absatz 1 beschränkt.

Eine Störung im Sinne von Absatz 1 liegt vor, wenn die Versammlung gar nicht erst beginnen kann oder wenn ein Störerverhalten, das erst nach Beginn erfolgt, den äußeren Ablauf der Versammlung derart intensiv behindert, dass sie abgebrochen werden muss oder in der Weise beeinträchtigt wird, dass die beabsichtigte Erörterung oder Kundgebung nicht mehr erfolgen kann.

Der Durchsetzung des Verbots aus Absatz 1 dient die in § 7 geregelte Leitungsgewalt, durch deren Ausübung aber nur Störungen in der Versammlung unterbunden werden können. Gegen Störungen von außen, etwa durch Blockade von Zufahrtswegen, kann die Leitungsgewalt demgegenüber nicht eingesetzt werden. Im Übrigen kann auch nicht immer davon ausgegangen werden, dass die Versammlungsleitung Störungen wirkungsvoll abwehren kann. Deshalb sind ergänzend die Befugnisse der Versammlungsbehörde wichtig, das allgemeine Verbot zu konkretisieren und gegebenenfalls durch Maßnahmen des Verwaltungszwangs durchzusetzen. Bei Störungen durch Nichtteilnehmende, insbesondere durch außerhalb der Versammlung stehende Dritte oder durch von der Versammlung ausgeschlossene Personen, können Maßnahmen nach dem Bremischen Polizeigesetz ergriffen werden. Gegenüber Teilnehmenden ist dies nur nach der Maßgabe des § 10 möglich.

Verstöße gegen das Störungsverbot können nach § 29 Absatz 2 Nummer 2 als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Zu Absatz 2

Medienschaffende sind auf vielen Versammlungen zunehmend Behinderungen und Angriffen ausgesetzt, die geeignet sind, die Pressefreiheit zu beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund und aufgrund des hohen Stellenwerts der Pressefreiheit normiert Absatz 2 für öffentliche Versammlungen ein ausdrückliches Störungsverbot auch gegenüber Medienschaffenden. Verstöße hiergegen sind nach § 29 Absatz 2 Nummer 3 als Ordnungswidrigkeit sanktionsbewehrt.

Zu § 9 (Waffenverbot)

Zu Absatz 1

Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes verwehrt Personen, die Waffen tragen, den Schutz der Versammlungsfreiheit. Das daraus abgeleitete gesetzliche Waffenverbot in § 9 dieses Gesetzes bewirkt, dass das Tragen von Waffen in oder im Umfeld von Versammlungen verboten ist und auch nicht aus anderen Grundrechten gerechtfertigt werden kann. Dies sichert die Friedlichkeit von Versammlungen und damit deren Beschränkung auf geistige Mittel der argumentativen oder sinnbildlichen Kommunikation. Dahinter steht die – mit dem gesetzlichen Verbot des Waffentragens unwiderleglich normierte – Vermutung, dass diesem Verhalten ohne weiteres die Tendenz zur Unfriedlichkeit innewohnt. Das Waffenverbot ist somit Ausdruck des grundlegenden Friedlichkeitsgebots. Die Norm erstreckt das Verbot auch auf Personen, die selbst nicht Teilnehmende von Versammlungen sind

Das gesetzliche Verbot gilt zum einen für sog. Waffen im technischen Sinn (Nummer 1). Diese sind dazu bestimmt, als Angriffswerkzeuge zu dienen und sie werden bereits als Angriffswaffen produziert. Dazu gehören zum Beispiel Schusswaffen, Hieb-, Stoß- und Stichwaffen, Teleskopschlagstöcke, Totschläger, Elektroimpulswaffen, Explosivmittel oder gefährliche Reizstoffe. Erfasst sind aber auch sog. Waffen im untechnischen Sinn

(Nummer 2), also Gegenstände, die ihrer Art nach ebenso wie Waffen zur Verletzung von Personen oder zur Herbeiführung erheblicher Schäden an Sachen geeignet und auch nach der Vorstellung ihres Gewahrsamsinhabers dazu bestimmt sind. Die Waffen im nichttechnischen Sinn teilen demgemäß mit denen im technischen Sinn nach Nummer 1 das Qualifikationsmerkmal, dass sie als Mittel zum Angriff oder zur aktiven Gegenwehr (durch Verletzung von Personen oder Beschädigung von Sachen) objektiv taugen. Zur objektiven Eignung muss hinzukommen, dass der mitgeführte Gegenstand zu einer vom Gesetz missbilligten Verwendung des Gegenstands als Waffe subjektiv durch den Gewahrsamsinhaber bestimmt ist. Hinsichtlich der subjektiven Verwendungsabsicht wird aus den objektiven Umständen auf die Missbrauchsabsicht geschlossen. Es handelt sich also um Gegenstände, deren Gefährlichkeit durch die Verwendungsabsicht entsteht; dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn die Mitnahme zu einer Versammlung nach der Verkehrsanschauung nur zum Einsatz von Gewalt Sinn ergibt. Dazu gehören in der Regel beispielsweise Eisenstangen, Ketten, Schaufeln, Baseballschläger, Bolzenschneider, Beile, Schraubenschlüssel oder Pflastersteine.

Bei der Auslegung und Anwendung von Nummer 2 ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Gegenstände, deren Einsatz zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit führen kann, erfasst sind. Nicht in die Rubrik von Waffen im untechnischen Sinn (Nummer 2) fallen etwa Farbbeutel, rohe Eier oder faules Obst. Ihr Mitführen beseitigt nicht schon den Schutz der Versammlungsfreiheit als solchen, kann aber für den Fall der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit – etwa bei Gesundheitsgefährdungen oder strafbarem Verhalten – durch entsprechende Anordnung unterbunden werden, soweit dies nicht schon durch die Versammlungsleitung geschieht.

Angesichts der engen Fassung des Versammlungsbegriffs (§ 2 Absatz 1 Nummer 1) erfasst das versammlungsrechtliche Verbot nicht etwa das Mitführen von Waffen bei sonstigen Veranstaltungen, etwa dem Umzug eines Schützenvereins mit dem jährlichen Schützenkönig.

Verstöße gegen das Waffenverbot sind nach § 28 Absatz 2 Nummer 1 strafbewehrt.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift stellt klar, dass das Waffenverbot nach Absatz 1 das Waffentragen bei der Ausübung von Hoheitsgewalt unberührt lässt, soweit Polizeikräfte zum Mitführen von Waffen oder von anderen Gegenständen wie Hilfsmitteln der körperlichen Gewalt bei Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Ausübung ihrer Befugnisse berechtigt sind. Welche Personen insofern zum Waffentragen berechtigt sind, richtet sich nach allgemeinen Regelungen, nicht nach dem Versammlungsrecht. Jedoch bleiben Ordnerinnen und Ordner der Versammlung durch die spezialgesetzliche Strafvorschrift des § 28 Absatz 2 Nummer 2 mit Rücksicht auf die naheliegende Missbrauchsanfälligkeit von dieser Ausnahmeregelung ausgeschlossen.

Zu Absatz 3

Die Regelung übernimmt aus § 2 Absatz 3 VersG die Möglichkeit, zum Waffentragen behördlich ermächtigt zu werden. Da das Mitführen von Waffen durch Privatpersonen in oder im Umfeld von Versammlungen schwer beherrschbare Risiken der Eskalation und – bei ihrem Gebrauch – der Verletzung von Leib und Leben bewirkt, sind Ausnahmen von allen Verbotsalternativen nur im begründeten Einzelfall zulässig. Solche Befreiungen kommen insbesondere in Betracht für nichtbeamtete Personenschützerinnen und Personenschützer, die zum Schutz von Teilnehmenden der Versammlung eingesetzt werden. Denkbar sind Befreiungen aber zum Beispiel auch in Bezug auf die Ausrüstung eines Sanitätsdienstes oder auch auf Werkzeuge, mit denen im Rahmen einer künstlerischen Darbietung Sachen zerstört werden sollen.

Zu § 10 (Anwendbarkeit des Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsrechts)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift regelt das Verhältnis des Versammlungsrechts zum sonstigen Polizeirecht. Die Befugnisse des Versammlungsfreiheitsgesetzes entfalten hinsichtlich versammlungsspezifischer Gefahren eine allgemeine Sperrwirkung für das Polizeirecht. Die zur Gefahrenabwehr im Vorfeld und während einer Versammlung in Betracht kommenden Eingriffsbefugnisse sind im vorliegenden Gesetz abschließend spezialgesetzlich normiert.

Diese Polizeirechtsfestigkeit der Versammlung ist Ausfluss des Steuerungskonzeptes, das sich aus der Beschränkungs- und Auflösungsbefugnis (§ 15 Absatz 1) ergibt, und trägt der Autonomie und Eigenverantwortung der Versammlung Rechnung. Mit Hilfe der Beschränkungsbefugnis kann die Versammlungsbehörde auf die Versammlung indirekt einwirken, indem sie gewisse Vorgaben macht. Die Verantwortung für die Art und Weise der Wahrung dieser Vorgaben und des sonstigen rechtlichen Rahmens liegt zunächst in der Autonomie der Veranstaltenden, der Versammlungsleitung, der Ordnungskräfte sowie der Teilnehmenden. Versammlungsbehörde und Polizei sollen in diese Autonomie und Verantwortung der Versammlung nicht eingreifen. Beispielsweise soll die Verfügung, eine bestimmte Demonstrationsroute einzuhalten, nicht mit dem Einsatz von Wasserwerfern erzwungen werden können. Wird die Versammlung insgesamt ihrer Autonomie und Verantwortung nicht gerecht, steht der Versammlungsbehörde nur die Möglichkeit zur Verfügung, die Versammlung aufzulösen – unter Abwägung des konkreten Auflösungsinteresses mit der Bedeutung der Versammlungsfreiheit. Mit der Auflösung endet auch die Polizeirechtfestigkeit der Versammlung, so dass der Anwendungsbereich des Bremischen Polizeigesetzes eröffnet wird.

Dieses Konzept gilt grundsätzlich auch in Bezug auf einzelne Teilnehmende der Versammlung. Es obliegt zunächst der Versammlung selbst und insbesondere der Versammlungsleitung, die einzelnen Teilnehmenden zu rechtskonformem Verhalten anzuhalten und so einen äußerlich störungsfreien Versammlungsablauf sicherzustellen. Ein konkretes Gestaltungselement dazu gibt das Versammlungsfreiheitsgesetz der Versammlungsleitung ebenso wie den Ordnungskräften in Form der Anweisungsbefugnis nach § 7 Absatz 3 in die Hand. Die Versammlungsleitung kann zudem ordnungsstörende Teilnehmende nach § 7 Absatz 4 aus der Versammlung ausschließen. Macht die Versammlungsleitung von diesem Recht keinen Gebrauch, kann jedoch auch die Versammlungsbehörde – als mildere Maßnahme gegenüber der Auflösung der Versammlung – den Ausschluss gemäß § 16 Absatz 2 beziehungsweise gemäß § 25 Absatz 2 verfügen. Mit dem erfolgten Ausschluss, ob durch die Versammlungsleitung oder durch die Versammlungsbehörde, endet die Verantwortlichkeit der Gesamtversammlung für das Verhalten der betroffenen Personen.

Für polizeirechtliche Vorfeldmaßnahmen, die sich auf eine Verhinderung der Versammlungsteilnahme richten – wie zum Beispiel Meldeauflagen, Betretungsverbote oder Ingewahrsamnahmen – verlangt Satz 3 die vorherige Untersagung der Teilnahme nach § 16 oder § 25 dieses Gesetzes.

Für polizeigesetzliche Maßnahmen, die nicht in das Recht auf Versammlungsfreiheit eingreifen, gelten die Einschränkungen nach Absatz 1 nicht. Dies betrifft beispielsweise Maßnahmen der Datenerhebung mit besonderen Mitteln und Methoden nach den §§ 35 bis 47 des Bremischen Polizeigesetzes. Sie müssen nicht unterbrochen werden, solange die Zielperson an einer Versammlung teilnimmt.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift stellt klar, dass bei Versammlungen anzuwendende Vorschriften des Sonderordnungsrechts im Lichte des Grundrechts der Versammlungsfreiheit auszulegen sind. Insbesondere müssen sich auch Ermessenentscheidungen an diesem Grundrecht messen lassen.

Die Spezialität des Versammlungsrechts gilt nicht, wenn es darum geht, Gefahren zu bekämpfen, deren Ursache nicht spezifisch in Versammlungen oder deren Ablauf liegt. Auch wenn solche Gefahren während einer Versammlung entstehen – etwa durch Missachtung jugendschutz-, bauordnungs-, feuersicherheits- oder seuchenrechtlicher Anordnungen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12. Juli 2010 – 1 S 349/10; SächsOVG, Beschluss vom 8. November 2022, AZ 5 B 195/22) – ist das allgemeine Ordnungsrecht anwendbar.
Das Versammlungsgesetz enthält keine abschließende Regelung für die Abwehr aller Gefahren, die auch im Zusammenhang mit Versammlungen auftreten können. Insbesondere jenseits der Regelungen zur typischerweise mit Versammlungen verbundenen Straßennutzung gelten für die Nutzung besonderer Kundgebungsmittel und für atypische Versammlungsmodalitäten weiterhin Genehmigungsvorbehalte und Nachweispflichten.
Die Nichteinhaltung materiellrechtlicher und verfahrensrechtlicher Vorgaben des Sonderordnungsrechts bei Versammlungen kann jedoch nur dann zu fachordnungsrechtlichen oder polizeirechtlichen Verboten und somit zu einschränkenden Maßnahmen gegenüber der Versammlungsfreiheit führen, wenn diese ihrem Gewicht nach einer Versammlungsauflösung oder -beschränkung gleichkommen. Dies ist dann gerechtfertigt, wenn das damit geschützte Rechtsgut im Verhältnis zur Bedeutung der jeweiligen Versammlungsmodalität für die Ausübung des Versammlungsgrundrechts überwiegt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12. Juli 2010 - 1 S 349/10 -, openJur Rn. 66). So wird dem Schutzbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit angemessen Rechnung getragen.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift enthält eine deklaratorische Beschreibung der strafprozessualen Voraussetzungen für Eingriffe in das Versammlungsgeschehen gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 2. November 2016 – 1 BvR 289/15 – Rn. 14; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81, 341/81 –, openJur Rn. 72). Vor dem Hintergrund, dass die Polizei nicht selten mit jeweils selbständiger präventiver und repressiver Zielsetzung vorgeht und hierbei strafprozessuale und gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen grundsätzlich nebeneinander anwendbar bleiben (vgl. BGH, Urteil des 2. Strafsenats vom 26. April 2017 – 2 StR 247/16 – Rn. 25 ff.), erfüllt dieser Hinweis eine Warn- und Besinnungsfunktion für die Gesetzesanwendung, um eine Umgehung der versammlungsrechtlichen Eingriffsanforderungen durch derartige doppelfunktionale Maßnahmen zu vermeiden. Nur so kann das in der Begründung zu Absatz 1 beschriebene Steuerungskonzept, das der verfassungsrechtlich geforderten Autonomie und Eigenverantwortung der Versammlung Rechnung trägt, angemessen umgesetzt werden. Aufgrund des lediglich klarstellenden Charakters der Vorschrift bestehen keine Bedenken hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz.

Zu § 11 (Anwesenheit des Polizeivollzugsdienstes)

Zu Absatz 1

Obwohl die Anwesenheit des Polizeivollzugsdienstes in einer Versammlung nicht zuletzt dem Schutz der Versammlung vor Störungen von außen dient, ist sie für sich bereits ein Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit und bedarf einer Rechtsgrundlage.

Satz 1 differenziert zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen.

Bei Versammlungen unter freiem Himmel ist die Anwesenheit des Polizeivollzugsdienstes nach Nummer 1 zulässig, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist. Die niedrige Eingriffsschwelle ist gerechtfertigt, da es sich bei der bloßen Anwesenheit des Polizeivollzugsdienstes um einen verhältnismäßig geringen Eingriff handelt. Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit bedeutet, dass die Polizeipräsenz nicht über das zur Verfolgung ihres Zwecks notwendige Maß hinausgehen darf. Es muss ein spezieller, auf die Versammlung bezogener Auftrag vorliegen, zum Beispiel wegen Gefahren durch Ausschreitungen von an der Versammlung teilnehmenden Personen, unzulässiger Bewaffnung durch Ordnerinnen und Ordner oder drohender Auseinandersetzung mit einer unfriedlichen Gegenversammlung. Die Vorschrift ermächtigt zur Präsenz der Polizei bereits im Vorfeld gefährlicher Situationen.

Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen setzt die Anwesenheit der Polizei nach Satz 1 Nummer 2 das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 24 Absatz 1 voraus. Damit nimmt die Norm auf die verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranken des Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes und des Artikel 16 Absatz 1 der Landesverfassung Bezug, denn die Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen unterliegt keinem Gesetzesvorbehalt. Grundrechtsrelevante Maßnahmen müssen somit auf den Schutz kollidierender Verfassungsgüter abstellen.

Den anwesenden Polizeivollzugskräften ist ein angemessener Platz einzuräumen. Die Angemessenheit bemisst sich funktional nach dem Sinn und Zweck der Polizeipräsenz, insbesondere dem Schutz der Versammlung. Der Polizeivollzugsdienst muss einen ausreichenden optischen und akustischen Eindruck von der Versammlung erhalten und die Versammlung in ihrem Verlauf verfolgen können. Er muss insbesondere die Versammlungsleitung jederzeit problemlos kontaktieren können und umgekehrt für diese erreichbar sein. Nehmen die Vollzugskräfte den geeigneten Platz ohne Weiteres selbst ein, besteht für die Versammlungsleitung keine Pflicht zum aktiven Tätigwerden. Ein Anspruch des Polizeivollzugsdienstes auf einen Sitzplatz besteht nur, wenn generell ausreichend freie Sitzplätze zur Verfügung stehen. Verstöße der Versammlungsleitung gegen das Gebot, dem Polizeivollzugsdienst Zugang und angemessenen Platz einzuräumen, sind nach § 29 Absatz 2 Nummer 7 bußgeldbewehrt.

Nach Satz 2 haben sich die anwesenden Polizeivollzugskräfte unverzüglich gegenüber der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben. Diese Pflicht ist Ausdruck des versammlungsrechtlichen Kooperationsgebots. Die Versammlungsleitung soll in die Lage versetzt werden, die anwesenden Polizeivollzugskräfte zu identifizieren und jederzeit anzusprechen, falls polizeiliches Handeln zum Schutz der Versammlung erforderlich wird. Die Legitimationspflicht ist darüber hinaus unter dem Blickwinkel von Art. 8 Abs. 1 GG zu betrachten. Sie soll einer Unsicherheit der Versammlungsteilnehmenden darüber vorbeugen, ob sie während der Versammlung unwissentlich der Beobachtung durch die Polizei ausgesetzt sind; sie dient damit der Versammlungsfreiheit. Da eine Legitimationspflicht gegenüber jedem einzelnen Versammlungsteilnehmender praktisch kaum durchführbar und deshalb unverhältnismäßig wäre, ist es ausreichend, wenn die Versammlungsleitung umfassend über die Anwesenheit von Polizeivollzugskräften informiert wird und sie die erhaltenen Informationen gegebenenfalls an die Versammlungsteilnehmenden weitergeben kann. Die Pflicht, sich zu erkennen zu geben, gilt für jede einzelne Polizeivollzugskraft. Es genügt nicht, wenn die Einsatzleitung der Versammlungsleitung lediglich die Anzahl der anwesenden Vollzugsbediensteten mitteilt. Uniformierte Polizeikräfte sind aufgrund ihrer Uniform ohne Weiteres als Angehörige des Polizeivollzugsdienstes erkennbar und kommen damit ihrer Legitimationspflicht konkludent nach. Polizeikräfte in Zivil haben sich hingegen

individuell gegenüber der Versammlungsleitung zu erkennen zu geben (Verwaltungsgericht Göttingen, Urteil vom 6. November 2013 – 1 A 98/12 –, openJur Rn. 23).

Diese grundsätzlich bestehende Offenbarungspflicht für den Polizeivollzugsdienst beschränkt sich auf diejenigen Beamtinnen und Beamten, die „nach Satz 1 anwesend“ sind, also zum Zwecke der Erfüllung von Aufgaben nach dem Versammlungsfreiheitsgesetz. Sie gilt folglich nicht für Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugsdienstes, die aus anderen als versammlungsspezifischen Gründen anwesend sind, zum Beispiel als sogenannte Tatbeobachterinnen und Tatbeobachter auf der Grundlage von §§ 161, 163 StPO, als polizeilicher Personenschutz, der eine Schutzperson auf eine Versammlung begleitet, oder als verdeckt ermittelnde Personen nach § 47 BremPolG.

Satz 3 bestimmt, dass auch die Legitimations- und Kennzeichnungspflicht nach § 9 des Bremischen Polizeigesetzes durch die anwesenden Polizeivollzugskräfte zu beachten ist. Auf Verlangen einer von einer Maßnahme betroffenen Person haben Polizeivollzugskräfte einen Dienstausweis vorzuzeigen, soweit der Zweck der Maßnahme hierdurch nicht gefährdet wird oder überwiegende schutzwürdige Belange der Beamtinnen oder Beamten dadurch nicht beeinträchtigt werden. Beim Einsatz in Zivilkleidung erfolgt dies unaufgefordert. Einsatzeinheiten der Bereitschaftspolizei und Alarmeinheiten tragen demnach an ihren Einsatzanzügen eine jederzeit sichtbare personenbezogene Rücken- und Frontkennzeichnung, welche die nachträgliche taktische und individuelle Zuordnung ermöglicht.

Satz 4 regelt in Form einer Subsidiaritätsklausel ein Zurückhaltungsgebot zum Schutz der Autonomie einer Versammlung. Eine unmittelbare Anwesenheit des Polizeivollzugsdienstes innerhalb der Versammlung kann einschüchternd oder abschreckend auf die Versammlungsteilnehmenden wirken und wird daher an eine besondere Erforderlichkeit geknüpft, die sich auch aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergibt.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift konkretisiert das Kooperationsgebot in Bezug auf den Polizeivollzugsdienst am Versammlungsort.

Zu Absatz 3

Durch gerichtliche Entscheidungen, in denen die Handy-Aufnahme einer verbalen Auseinandersetzung zwischen einem Demonstrationsteilnehmer und einem Polizeibeamten als strafbare Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes gewertet wurde (z. B. LG München I, Urteil vom 11. Februar 2019 – 25 Ns 116 Js 165870/17 –; siehe auch OLG Zweibrücken, Beschluss vom 30. Juni 2022 – 1 OLG 2 Ss 62/21), ist erhebliche Rechtsunsicherheit über die Zulässigkeit des Filmens von Polizeieinsätzen im Kontext von Versammlungen entstanden. Bereits mehrfach mussten Verwaltungsgerichte ein polizeiliches Einschreiten gegen das Filmen von Polizeieinsätzen auf Versammlungen für rechtswidrig erklären (vgl. Verwaltungsgericht Frankfurt, Urteil vom 27.02.2025 – 5 K 2305/21.F –; Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 23.09.2025 – 1 K 334/23 –). Die entstandene Rechtsunsicherheit darf aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht dazu führen, dass Betroffene aus Furcht zulässige Aufnahmen und mit diesen nicht selten einhergehende Kritik an staatlichem Handeln unterlassen (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juli 2015 – 1 BvR 2501/13 –, Rn. 14). Eine solche Furcht kann insbesondere aus der Gefahr einer Beschlagnahme des Smartphones herrühren, mit dem die Aufnahmen hergestellt wurde. Smartphones haben heute einerseits eine besondere Bedeutung für das alltägliche Leben ihrer Nutzenden, andererseits ergibt sich aus ihrer Auswertung ein erhebliches Risiko für die Persönlichkeitsrechte der Nutzenden. Sie haben eine für die persönliche Lebensführung unverzichtbare Bedeutung. Eine Beschlagnahme und Auswertung eines Smartphones kann

sich für Betroffene daher – völlig unabhängig von einer späteren materiellen strafrechtlichen Sanktion – als eine faktische Sanktionierung ihres Handelns bereits im Ermittlungsverfahren darstellen, obwohl noch kein rechtsstaatliches Unwerturteil, sondern nur der Anfangsverdacht einer Straftat vorliegt und strafprozessuale Ermächtigungsgrundlagen gerade keine Ermächtigungsgrundlage für eine Sanktion sein können (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 9. Juli 2025 – 1 BvR 975/25 –, Rn. 12).

Vor diesem Hintergrund weist Satz 1 auf die praktisch relevanteste Rechtsgrundlage für ein Filmen von Polizeieinsätzen hin: Die Zulässigkeit von Videoaufnahmen durch Privatpersonen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts insbesondere an Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. f DSGVO zu messen (BVerwG, Urteil vom 27.03.2019 – 6 C 2.18 –, Rn. 47). Danach muss die Verarbeitung zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich sein, sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist die Anfertigung auch der Tonaufzeichnung nicht „unbefugt“ im Sinne von § 201 StGB. Nach der Gesetzesbegründung verwendet § 201 StGB „das umfassende Merkmal ‚unbefugt‘ als Hinweis darauf, dass nach einschlägigen gesetzlichen Regelungen und allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu prüfen ist, ob das im übrigen tatbestandsmäßige Verhalten straflos ist“ (Bundestags-Drucksache 7/550, Seite 236).

Satz 2 betont das besondere Gewicht des Interesses von Versammlungsteilnehmenden an dem Filmen von Polizeieinsätzen, wenn dies der Dokumentation staatlichen Handelns und insbesondere der Nachvollziehbarkeit polizeilicher Eingriffe dient. Die Vorschrift folgt insoweit dem Auftrag nach Artikel 85 Absatz 1 der Datenschutz-Grundverordnung, wonach die Mitgliedstaaten „durch Rechtsvorschriften das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in Einklang“ zu bringen haben. Regelmäßig wird die Aufzeichnung laufender Polizeimaßnahmen während einer Versammlungslage zu Dokumentationszwecken erforderlich sein, weil es um die Sicherung eines dynamischen Verlaufs in Echtzeit geht, die über andere Mittel nicht vernünftigerweise ebenso erreicht werden kann. Bei der anschließenden Interessenabwägung wird zu berücksichtigen sein, dass Polizeivollzugsbedienstete während ihrer Dienstausübung unmittelbar an Grundrechtsverpflichtungen gebunden sind und die Aufzeichnung durch eine grundrechtstragende Person erfolgt. In diesem Zusammenhang kommt dem bestehenden strukturellen Gefälle zwischen der Privatperson und den mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteten Bediensteten der Staatsgewalt besondere Bedeutung zu, insbesondere im Rahmen der Ausübung hoheitlicher Maßnahmen. Das berechtigte Interesse an einer Aufzeichnung wird zusätzlich gestärkt, wenn die aufgenommenen Inhalte rechtlich relevant sind und potenziell Gegenstand einer rechtlichen Auseinandersetzung werden können, bei der es entscheidend Inhalt auf ihren Inhalt ankommen kann.

Satz 3 konkretisiert die Grenzen der Zulässigkeit von Bild- und Tonaufzeichnungen bezogen auf die betroffenen Polizeivollzugskräfte. Deren Interessen können insbesondere dann gegenüber den berechtigten Interessen der teilnehmenden Personen überwiegen, wenn die Aufzeichnungen geeignet sind, Polizeivollzugskräfte erheblich in ihrer Aufgabenerfüllung zu beeinträchtigen oder eine konkrete Gefährdung ihrer Sicherheit oder der Sicherheit Dritter zu begründen. Bei einer Versammlung anwesende Polizeivollzugsbedienstete müssen es sich zudem in der Regel nicht gefallen lassen, bei privaten Unterhaltungen im Kollegenkreis, beim Verzehr von Pausenmahlzeiten oder bei der Auskunftserteilungen an Ortsunkundige gefilmt und aufgenommen zu werden. In diesen Fällen fehlt es an der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse und damit besteht kein strukturelles Ungleichgewicht zwischen den Beteiligten (vgl. Schnabel/Wünschelbaum, StV 2024, 409).

Satz 4 stellt klar, dass Befugnisse aus anderen Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit Bild- und Tonaufzeichnungen unberührt bleiben. Dies betrifft auch das Verbreitungsrecht nach § 23 KunstUrhG.

Zu § 12 (Kostenfreiheit; Schadensausgleich)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift trifft eine abschließende Regelung für die Erhebung von Kosten (Gebühren und Auslagen) durch die Versammlungsbehörde. Danach sind Amtshandlungen nach diesem Gesetz kostenfrei. Dies entspricht der geltenden Rechtslage in Bremen gemäß der Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV).

Mit der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit als Recht bürgerschaftlicher Selbstbestimmung ist es grundsätzlich nicht vereinbar, wenn aus der Wahrnehmung dieses Rechts Kostenpflichten entstehen. Maßnahmen der zuständigen Behörden, die lediglich die Durchführbarkeit einer Versammlung sichern sollen, liegen in einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie im Interesse der Allgemeinheit. Ihre Kosten dürfen daher nicht den Veranstaltenden oder den Teilnehmenden der Versammlung auferlegt werden. Das berechtigte Anliegen der Gefahrenabwehr darf keinesfalls dazu führen, dass die Aussicht auf solche Belastungen die Bürgerinnen und Bürger davon abhält, ihr Grundrecht der Versammlungsfreiheit auszuüben. Die in § 12 vorgesehene Kostenfreiheit sämtlicher nach diesem Gesetz vorgenommener Amtshandlungen trägt darum zum einen dem versammlungstypischen Regelfall Rechnung, in dem es an einem Rechtsgrund für die Kostenerhebung fehlt oder die Kosten nicht eindeutig einem Veranlasser oder einer Veranlasserin zuzurechnen sind. Die Kostenfreiheit soll darüber hinaus dem Risiko einschüchternder Wirkungen vorbeugen. Dass dadurch Einnahmen für den Staat in Situationen entfallen können, in denen eine Kostenpflicht begründbar wäre, ist hinzunehmen, weil es sich um Ausnahmefälle handelt, bei denen zudem meist der Prüfungs- und Vollzugsaufwand außer Verhältnis zu den Kosten stehen wird, die geltend gemacht werden könnten.

Zu Absatz 2

Satz 1 erklärt ungeachtet der Polizeirechtsfestigkeit des Versammlungsrechts die allgemeinen Regelungen zum Schadensausgleich für anwendbar. Diese sind insbesondere in den §§ 117 bis 123 BremPolG verankert. Schadensersatzansprüche kommen vor allem bei Personen- und Sachschäden infolge rechtswidriger polizeilicher Maßnahmen in Betracht. Auch ein Notstandsausgleich für nichtstörende Versammlungen, die im Rahmen eines polizeilichen Notstands gemäß §§ 15 Absatz 3 beziehungsweise 24 Absatz 3 rechtmäßig in Anspruch genommen wurden, ist denkbar, wenn die Maßnahme nicht nur zum Schutz der Versammlung erfolgt ist, sondern die Unbeherrschbarkeit der Situation mit der Gefährdung der Rechtsgüter Dritter einherging. Ein Verschulden des handelnden Amtsträgers ist hierfür keine Voraussetzung.

Bei schuldhaftem Verhalten können daneben nach Satz 2 Ansprüche aus Amtspflichtverletzung nach § 839 BGB sowie Art. 34 GG in Frage kommen. Unter Umständen ergeben sich daraus insbesondere bei Personenschäden – anders als nach den §§ 117 ff. BremPolG – auch Ansprüche auf Schmerzensgeld gemäß § 253 Abs. 2 BGB.

Zu Abschnitt 2 (Versammlungen unter freiem Himmel)

Der Abschnitt enthält spezifische Regelungen zu Versammlungen unter freiem Himmel. Der traditionelle Begriff der „Versammlung unter freiem Himmel“, der auch im Grundgesetz und der Landesverfassung Verwendung findet, darf dabei nicht in einem engen Sinne als

Verweis auf einen nicht überdachten Veranstaltungsort verstanden werden. Sein Sinn erschließt sich vielmehr zutreffend erst in der Gegenüberstellung der ihm unterliegenden versammlungsrechtlichen Leitbilder: Während Versammlungen unter freiem Himmel idealtypisch solche auf öffentlichen Straßen und Plätzen sind, steht dem als Gegenbild die Versammlung in von der Öffentlichkeit abgeschiedenen Räumen wie etwa in Hinterzimmern von Gaststätten gegenüber. Dort bleiben die Versammlungsteilnehmenden unter sich und sind von der Allgemeinheit abgeschirmt, so dass Konflikte, die eine Regelung erforderten, weniger vorgezeichnet sind. Demgegenüber finden Versammlungen unter freiem Himmel in der unmittelbaren Auseinandersetzung mit einer unbeteiligten Öffentlichkeit statt. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner „Fraport-Entscheidung“ diese Abgrenzung in entsprechender Weise präzisiert (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 2011, – 1 BvR 699/06 –, Rn. 76 f.).

Versammlungen unter freiem Himmel können merkliche Auswirkungen auf ihr räumliches Umfeld entfalten. Konkret geht es um nachteilige Folgen für Dritte und die Nachbarschaft, namentlich Lärmbeeinträchtigung der Anwohnenden, Einschränkungen durch An- und Abreiseverkehr, Umsatzeinbußen für Gewerbetreibende, Sachbeschädigungen, Verschmutzungen, Persönlichkeitsrechte bei Kundgebungen vor/an Privatgrundstücken, Einschränkungen der Versammlungsfreiheit Dritter. Zudem können Belastungen für schutzwürdige Allgemeinwohlbelange ins Gewicht fallen, namentlich durch eine verringerte Sicherheit und Leichtigkeit des Straßen- oder Bahnverkehrs. Das höhere Gefahren- und Gefährdungspotenzial von Versammlungen „unter freiem Himmel“ verursacht typischerweise einen besonderen, auch organisationsrechtlichen und verfahrensrechtlichen Regelungs- und Ordnungsbedarf, um die Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit überhaupt zu ermöglichen und um rechtlich geschützte Belange Dritter und der Allgemeinheit angemessen zu wahren.

Zu § 13 (Anzeige- und Mitteilungspflicht)

Die Vorschrift regelt für Versammlungen unter freiem Himmel Notwendigkeit und Modalitäten einer vorherigen Anzeige als einer Wissenserklärung bei der Versammlungsbehörde. Eine einfachgesetzliche Anzeigepflicht wird nach vorherrschender Auffassung durch Artikel 8 Absatz 2 des Grundgesetzes ermöglicht, obwohl Versammlungen nach dem Wortlaut von Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes grundsätzlich ohne eine Anmeldung oder Erlaubnis zulässig sein sollen. Eine für jede Versammlung geltende Anmeldepflicht wäre jedenfalls verfassungsrechtlich unzulässig.

Die auch in § 13 vorgesehene Einschränkung durch eine Anzeigepflicht soll den Besonderheiten von Versammlungen unter freiem Himmel gerecht werden. Einerseits soll im Sinn der grundrechtlich gewährleisteten Autonomie derer, die eine Versammlung veranstalten oder an ihr teilnehmen, die Freiheit zur Versammlung nur soweit wirklich erforderlich den restriktiven Anforderungen in Form von Rechtspflichten gegenüber der Verwaltung unterliegen; andererseits sind mit öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel regelmäßig Beeinträchtigungen der Interessen Dritter und teilweise auch Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit verbunden. Die Anzeigepflicht soll es der Versammlungsbehörde durch deren rechtzeitige Benachrichtigung ermöglichen, von vornherein die Durchführung der Versammlung – unter abwägender Berücksichtigung von Drittinteressen und Gefährdungen der Rechtsgüter Dritter – zu gewährleisten. Sie dient primär nicht der Beschränkung der Versammlungsfreiheit, sondern (zumindest auch) ihrer Entfaltung.

Zu Absatz 1

Die in Satz 1 vorgesehene Anzeigepflicht knüpft an die Einladung oder den Aufruf zu einer Versammlung (siehe § 5) an. Sie gilt nur für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel.

Die Anzeigepflicht ist dabei nicht als Antrag auf Genehmigung zwecks hoheitlicher Kontrolle misszuverstehen, sondern soll den Behörden nur die Möglichkeit geben, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Veranstaltern, zu einer ungefährdeten Durchführung der Versammlung das ihnen Mögliche und Gebotene beizutragen. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel sollen deshalb auch weiterhin anzeigepflichtig bleiben, obwohl die Anzeigepflicht zu den in der Versammlungspraxis meistverletzten Rechtsregeln gehört und deshalb ihre Entbehrlichkeit nahezuliegen scheint. Ihr Sinn einer problementlastenden Ermöglichung von Versammlungen unter freiem Himmel spricht für ihre grundsätzliche Beibehaltung entsprechend der bisherigen Rechtslage. Die Anzeige in Form einer Wissenserklärung führt dazu, dass mit ihrem Eingang sich die Versammlungsbehörde auf die geplante Veranstaltung je nach den Umständen einstellen und gegebenenfalls ein Kooperationsgespräch anregen kann (oder auch nicht, siehe § 4 Absatz 1).

Die auch bisher bereits nach § 14 Absatz 1 des Bundes-Versammlungsgesetzes geltende Anzeigefrist von 48 Stunden wird grundsätzlich beibehalten. Gemäß Satz 2 ist bei mehreren veranstaltenden Personen auch nur eine einzige Anzeige erforderlich, damit die Versammlungsbehörde informiert ist; die anderenfalls auftretenden Notwendigkeiten einer vorherigen Koordination mit ihren Abstimmungsschwierigkeiten bei mehreren veranstaltenden Personen sollen nicht von vornherein unter dem für keinen der Beteiligten förderlichen Druck drohender Sanktionen stehen. Satz 3 erlaubt als Form der Anzeige schriftliche oder elektronische Mitteilungen ebenso wie mündliche Erklärungen zur Niederschrift; Versammlungsanzeigen per E-Mail müssen dabei nicht mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein (vgl. § 126a BGB), sondern lediglich den Anforderungen der Textform nach § 126b BGB genügen. Nach Satz 4 werden, in Abweichung von der bisherigen Rechtslage nach § 14 Absatz 1 des Bundes-Versammlungsgesetzes und von § 31 Absatz 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, mit Blick auf den Arbeitsalltag der Versammlungsbehörden in den Stadtgemeinden Samstage, Sonn- und Feiertage von der Berechnung der 48-Stunden-Frist ausgenommen.

Zu Absatz 2

Satz 1 begrenzt den inhaltlichen Umfang der Anzeigepflicht auf das unbedingt Erforderliche, um die inhaltlichen Anforderungen nicht so stark zu bürokratisieren, dass sie auf eine faktische Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit hinauszulaufen drohen.

Hierzu zählen Ort, Zeit, Thema und die erwartete Teilnehmendenzahl der Versammlung sowie der Name und Kontaktdaten der anzeigenden Person, die gemäß § 5 auch als veranstaltende Person gilt. Bei Aufzügen ist auch der beabsichtigte Streckenverlauf anzugeben. Das Gesetz verzichtet auf eine Pflicht, schon mit der Anzeige die Versammlungsleitung festlegen zu müssen, um eine spätere Entscheidung zur Bestimmung der Versammlungsleitung möglich zu machen und insoweit abweichende Versammlungsformen nicht zu unterbinden. Bei späterer Bestimmung der Versammlungsleitung sind nach Satz 2 Name und Kontaktdaten der hierfür vorgesehenen Person jedoch unverzüglich der Versammlungsbehörde mitzuteilen.

Satz 3 gibt der Versammlungsbehörde die Befugnis, Angaben über den geplanten Ablauf oder die mitgeführten Gegenstände anzufordern, wenn dies im Einzelfall zur Abwehr möglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit geboten erscheint.

Satz 4 verpflichtet die Behörden bei der Aktenführung zu wirksamen Schutzmaßnahmen durch Schwärzungen oder Ähnlichem, wenn ihnen gegenüber der Nachweis erbracht wird, dass für die betroffene Person eine melderechtliche Auskunftssperre eingetragen ist.

Zu Absatz 3

Nach Absatz 3 ist der Einsatz von Ordnungskräften unter Angabe der Zahl der dafür voraussichtlich eingesetzten Personen mitzuteilen. Der Einsatz von Ordnungskräften muss nicht mehr wie bisher nach § 18 Absatz 2 des Bundes-Versammlungsgesetzes ausdrücklich genehmigt wer- den, weil sich der Grund für die Erlaubnispflicht – die präventive Kontrolle der Zahl und Eignung von Ordnungskräften – in der ganz überwiegenden Zahl von öffentlichen Versammlungen gar nicht erst als Problem darstellt. Die potenzielle Möglichkeit solcher Problemfälle darf nicht dazu führen, dass das Versammlungsrecht in seinem Regelungsanspruch und seinen Anforderungen implizit davon ausgeht, dass der Einsatz von Ordnungskräften die Vermutung unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit begründet.

Sollte jedoch der Verdacht bestehen, dass infolge zu geringer Ordnerzahl eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist, wofür aber von der Behörde zu erhebende nachprüfbare Tatsachen sprechen müssen, kommt eine beschränkende Verfügung nach § 15 Absatz 1 in Betracht, die der Versammlungsleitung die (zusätzliche) Bestellung von Ordnerinnen und Ordnern aufgibt. Geht von einzelnen Ordnungskräften eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit aus, kann ihr Einsatz als Ordnungskräfte durch eine Beschränkung nach § 16 Absatz 1 untersagt werden.

Zu Absatz 4

Gemäß Satz 1 sind wesentliche Änderungen nach Absatz 1 bis 3 der Versammlungsbehörde unverzüglich mitzuteilen. Eine Änderung ist dann als wesentlich anzusehen, wenn sie zu einer abweichenden Gefahrenprognose durch die Versammlungsbehörde führen kann. Die Mitteilungsverpflichtung dient der Klarstellung. Sie schützt die Versammlung davor, dass Maßnahmen von der Behörde eingeleitet werden müssen, weil der Inhalt der Anzeige und die tatsächliche Durchführung der Versammlung nicht übereinstimmen.

Kurzfristige Änderungen sind nach Satz 2 dem Polizeivollzugsdienst mitzuteilen, damit eine rechtzeitige Kenntnisnahme auch außerhalb der Bürozeiten der Versammlungsbehörde sichergestellt ist.

Zu Absatz 5 und 6

Die Regelung der Eilversammlung in Absatz 5 und der Spontanversammlung in Absatz 6 sieht – im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – Versammlungen unter freiem Himmel vor, bei denen nach den jeweiligen Umständen eine Anzeige ohne Beachtung der gesetzlichen Regelfrist nur sobald als möglich erfolgen muss (Eilversammlung) oder ihrer Natur nach ganz entfällt (Spontanversammlung). Die Anzeige bei der Eilversammlung verlangt, dass sie bei der Behörde auch wirklich eingeht und von dieser als solche registriert werden kann. Die Gesetzesformulierung stellt im Sinn der Autonomie der sich Versammelnden bei der Bestimmung des Eilfalles bzw. des spontanen Entschlusses auf die Entscheidungen der sich Versammelnden ab. Dabei muss ein spontaner Entschluss allerdings wirklich vorliegen. Das ist dann nicht der Fall, wenn die Versammlung durch vorbereitende Aktivitäten bereits vorher intendiert worden war.

Zu § 14 (Erlaubnisfreiheit)

Der Grundsatz der Erlaubnisfreiheit im Versammlungsrecht ist in der verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantie des Artikel 8 des Grundgesetzes begründet und besagt, dass die Regelungen des Versammlungsgesetzes und der mit ihnen beabsichtigte Interessenausgleich bei der Prüfung aller versammlungsimmanenten Gefahren durch die Versammlungsbehörde dazu führen, dass die Versammlung von besonderen

Erlaubniserfordernissen nach anderen gesetzlichen Regelungen – soweit sie der Gefahrenabwehr dienen – befreit ist. Wer eine Versammlung veranstaltet, soll nur einer Verwaltungsbehörde gegenüberstehen und von ihr gegebenenfalls einen Gesamtbescheid mit etwaigen versammlungsrechtlichen Beschränkungen erhalten. Die Durchführung der Versammlung bedarf insoweit zum Beispiel keiner ausdrücklichen straßen(verkehrs)rechtlichen oder umweltrechtlichen Erlaubnisse, auch wenn solche für den Versammlungsort normalerweise erforderlich wären. Die materiell-rechtlichen Anforderungen der Erlaubnisvoraussetzungen in anderen Gesetzen werden bei Versammlungen allerdings nicht hinfällig, sondern sind von der Versammlungsbehörde im Rahmen ihrer Prüfung der Gefahrenlage zu beachten.

Für die im Rahmen einer Versammlung erfolgende Benutzung öffentlicher Verkehrsflächen bilden die versammlungsgesetzlichen Eingriffsregelungen insoweit ein in sich geschlossenes und abschließendes Regelungswerk, das zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit die notwendigen Maßnahmen unter Ausgleich von privaten und öffentlichen Interessen sicherstellen soll. Zu beachten sind jedoch Besonderheiten wie etwa (kommerzielle) gewerbe- oder gaststättenrechtliche Nebenaspekte von Versammlungen, die mit dem eigentlichen kommunikativen Zweck der Versammlungsfreiheit nichts zu tun haben. Soweit es etwa um das Verteilen von rein kommerziellem Werbematerial an der Aufzugstrecke geht, können gegebenenfalls Erlaubnisse des besonderen Verwaltungsrechts erforderlich sein; ebenso kommt hier eine sachgerechte versammlungsbehördliche Steuerung durch Beschränkungen (§ 15 Absatz 1) in Betracht.

Satz 2 stellt im Einklang mit der mittlerweile gefestigten Rechtsprechung klar, dass auch die für eine Versammlung erforderliche Infrastruktur von der Versammlungsfreiheit und damit auch von der Erlaubnisfreiheit erfasst ist. Unter Umständen ist beispielsweise auch der Aufenthalt in einem der Unterkunft für die potenziellen Demonstrationsteilnehmenden dienenden Camp, vergleichbar der Anreise zu einer bevorstehenden Versammlung, dem durch das Grundrecht geschützten Vorgang des Sichversammelns zuzurechnen (BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2017 – Az. 6 C 46.16). Auch der Charakter eines Protestcamps als Dauerveranstaltung steht seiner Einordnung als durch Artikel 8 des Grundgesetzes und das Versammlungsrecht geschützter Versammlung grundsätzlich nicht entgegen. Eine infrastrukturelle Einrichtung eines als Versammlung zu beurteilenden Protestcamps unterfällt dem unmittelbaren, durch das Versammlungsrecht ausgestalteten Schutz durch Artikel 8 des Grundgesetzes, wenn sie entweder einen inhaltlichen Bezug zu der mit dem Camp bezweckten Meinungskundgabe aufweist oder für das konkrete Camp logistisch erforderlich und ihm räumlich zuzurechnen ist. Die Versammlungsbehörde kann gegebenenfalls durch angemessene Beschränkungen eine nachhaltige Beeinträchtigung der genutzten Fläche unterbinden (BVerwG, Urteil vom 24. Mai 2022 – 6 C 9.20; vgl. OVG Bremen, Beschluss vom 4. Mai 2021 – Az. 1 B 215/21). Bei einem deutlichen Übergewicht von Beherbergungsinfrastruktur (Schlafzelte, Sanitär- und Versorgungseinrichtungen) ist ein „Protestcamp“ hingegen unabhängig von seiner konzeptionellen Ausrichtung keine durch Artikel 8 des Grundgesetzes geschützte Versammlung (BVerwG, Urteil vom 27. November 2024 – Az. 6 C 4.23).

Die Prüfung, ob eine Infrastruktur dem Schutz der Versammlungsfreiheit fällt, kann im Einzelfall zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. In einem ersten Schritt sollte geprüft werden, ob die Infrastruktur unmittelbar dem Schutzbereich des Artikel 8 des Grundgesetzes unterfällt. Dieses ist zu bejahen, wenn die Infrastruktur selbst dem Ziel der öffentlichen Meinungsbildung dient, also als solche den Versammlungszweck unmittelbar kundtut. Das ist beispielsweise bei der Nutzung von Transparenten mit politischen Aussagen oder dem Abspielen von Musik mit Texten, die eine Meinungskundgabe darstellen, der Fall. Ein Haus, das mit einer Parole versehen wird, wird dadurch nicht zu einem Kundgebungsmittel.

Wurde im ersten Prüfschritt verneint, dass die Infrastruktur unmittelbar dem Schutzbereich unterfällt, ist in einem zweiten Prüfschritt prüfen, ob die Infrastruktur sogenannten akzessorischen Schutz genießt. Dieses ist zu bejahen, wenn die Infrastruktur in dieser Form notwendig ist für die Durchführung der Versammlung, ohne dass dieser selbst Symbolcharakter zukommt.

Zu beachten ist, dass sowohl die Verwendung von Infrastruktur, die unmittelbar unter den Schutzbereich des Artikel 8 des Grundgesetzes fällt, als auch die Nutzung akzessorischer Infrastruktur einen umfassenden Grundrechtsschutz genießen. Wegen des Zusammenhangs mit dem Anzeigeverfahren findet die Vorschrift keine Anwendung auf nichtöffentliche Versammlungen, da diese nicht anzeigepflichtig sind.

Zu § 15 (Beschränkungen, Verbot, Auflösung)

Artikel 8 Absatz 2 des Grundgesetzes ermächtigt zu Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel. Solche Beschränkungen dienen dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und erfüllen damit zugleich einen wesentlichen Bestandteil der in § 3 umschriebenen Schutzaufgabe. Die Regelung in Artikel 16 Absatz 2 der Landesverfassung ermächtigt ihrem Wortlaut nach demgegenüber nur zum Verbot einer Versammlung unter freiem Himmel, nicht aber zu deren Beschränkung oder Auflösung. Daraus ist jedoch nicht zu schließen, dass Regelungen zur Beschränkung und Auflösung – wie bei Versammlungen in geschlossenen Räumen (vgl. § 24) – nur so weit mit Artikel 16 Absatz 2 der Landesverfassung vereinbar sind, wie sie verfassungsimmanente Beschränkungen normieren und insbesondere Konflikte zwischen kollidierenden Verfassungsgütern bewältigen (vgl. zu Artikel 14 der Verfassung des Landes Hessen, der, insoweit abweichend, abgesehen vom Anmeldeerfordernis keinen Gesetzesvorbehalt enthält: Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 6. März 2025 – Az. P.St. 2920, P.St. 2931 –, Rn. 62 ff.). Vielmehr ermöglicht der Gesetzesvorbehalt des Artikel 16 Absatz 2 der Landesverfassung auch Beschränkungen einer Versammlung als minder schweren Eingriff in das Grundrecht (so auch Fischer-Lescano, in Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Bremen Rn. 2). Ebenso ist die nachträgliche Auflösung als Minusmaßnahme gegenüber einem Verbot der Versammlung zulässig, da die Auflösung den friedlichen Teilnehmenden die Chance einer Grundrechtsausübung nicht von vornherein abschneidet und der Versammlungsleitung den Vorrang bei der Isolierung unfriedlicher Teilnehmender belässt (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 –, openJur Rn. 96).

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt für Versammlungen unter freiem Himmel materiellrechtliche Anforderungen an beschränkende Verfügungen (bisher „Auflagen“ genannt). Die Begriffswahl „Beschränkung“ statt „Auflage“ entspricht Artikel 8 Absatz 2 des Grundgesetzes und wird auch dem Charakter solcher Verfügungen besser gerecht, bei denen es sich nämlich nicht um Auflagen im Sinne des Verwaltungsverfahrensrecht handelt.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt (vgl. § 2 Nummer 2 des Bremischen Polizeigesetzes). Praktisch relevante Bestandteile der objektiven Rechtsordnung sind insbesondere die Strafvorschriften im Strafgesetzbuch (StGB) und anderen Gesetzen – u. a. Volksverhetzung (§ 130 StGB), Verwendung bestimmter Kennzeichen und Symbole (§§ 86, 96a StGB, § 20 VereinsG), öffentliche Aufforderung zu Straftaten (§ 111 StGB), Widerstand gegen und tätlicher Angriff auf Vollstreckungsbeamte (§§ 113 ff. StGB), Landfriedensbruch (§§ 125 f. StGB), Verunglimpfung des Andenkens Verstorbener (§ 189 StGB), Körperverletzungsdelikte (§§ 223 ff. StGB), Nötigungen (§ 240

StGB) und Sachbeschädigungen (§ 303 StGB) – das Ordnungswidrigkeitenrecht, die Verbotsnormen dieses Versammlungsfreiheitsgesetzes selbst, das privatrechtliche Hausrecht sowie sonstige Rechtsvorschriften des Sonderordnungsrechts wie das Straßen- bzw. Straßenverkehrsrecht, das Sonn- und Feiertagsrecht, das Immissions- und Umweltschutzrecht, das Infektionsschutzrecht sowie das Arbeits- und Jugendschutzrecht. All diese Normen sind dabei stets unter Beachtung der Wertentscheidungen von Artikel 8 des Grundgesetzes und Artikel 16 der Landesverfassung zu interpretieren und anzuwenden. Die Versammlungsbehörde hat die grundrechtsbeschränkenden Gesetze im Lichte der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit auszulegen und sich bei Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutze gleichwertiger anderer Rechtsgüter notwendig ist.

Die erfassten Schutzgüter sind dann unmittelbar gefährdet, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht (§ 2 Absatz 1 Nummer 6). Die Versammlungsbehörde muss eine gesicherte Gefahrenprognose erstellen und sich auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte beziehen können; bloße Verdachtsmomente und allgemeine Vermutungen reichen nicht aus. Durch den Begriff der unmittelbaren Gefahr werden die Eingriffsvoraussetzungen stärker als in der polizeirechtlichen Generalklausel (§ 10 Absatz 1 des Bremischen Polizeigesetzes) eingeengt und besondere Anforderungen an die zeitliche Nähe des Schadenseintritts sowie an den Wahrscheinlichkeitsgrad gestellt. Ein zum Eingriff berechtigender Sachverhalt ist erst gegeben, wenn der Eintritt des Schadens fast mit Gewissheit zu erwarten ist.

Im Einklang mit Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung wird auf den in § 15 Absatz 1 des Bundes-Versammlungsgesetzes verwendeten allgemeinen Rechtfertigungsgrund der „Gefährdung der öffentlichen Ordnung“ für Verbote oder Beschränkungen ebenfalls verzichtet. Dieser Beschränkungsgrund hat in der Vergangenheit Unsicherheiten sowohl für die Behörden als auch für die Grundrechtsträger bewirkt und zugleich zu sehr unterschiedlichen gerichtlichen Entscheidungen geführt. Der Begriff der öffentlichen Ordnung bezeichnet die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird. Er verweist damit auf außerrechtliche, nicht in einem demokratischen Gesetzgebungsverfahren ausbuchstabierte Sozial- und Moralnormen. In einer demokratischen Gesellschaft jedoch müssen jeweils herrschende soziale und ethische Anschauungen, seien es politische, religiöse oder moralische, durch Wahrnehmung der Grundrechte individuell oder auch kollektiv in Frage gestellt werden dürfen, selbst oder gerade wenn es Anschauungen einer Mehrheit in der Gesellschafft sind. Im besonders freiheitssensiblen Bereich des Versammlungsrechts sind Verbote und Beschränkungen im Namen der öffentlichen Ordnung mit einem modernen Rechtstaatsverständnis daher nicht mehr vereinbar. Durch die in den letzten Jahrzehnten vorangeschrittene Durchnormierung bzw. Verrechtlichung fast aller Lebensbereiche ist zudem ein zu früheren Zeiten möglicherweise noch anerkennungswürdiges Bedürfnis, mit dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung auf unvorhergesehene und unerträgliche Störungen des öffentlichen Friedens reagieren zu können, mittlerweile entfallen. In diesem Zusammenhang ist nicht zuletzt § 118 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten zu berücksichtigen, der eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung durch alle Handlungen verbietet, die grob ungehörig und geeignet sind, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden. § 118 Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist als Bestandteil der objektiven Rechtsordnung vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst ist und kann beschränkende Verfügungen bei einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Ordnung rechtfertigen, soweit die Beschränkungen sich nicht gegen Inhalte einer Meinungsäußerung richten, sondern gegen die Art und Weise der Durchführung der Versammlung.

Soweit sich der Rückgriff auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung in der Vergangenheit gegen bestimmte Störungen des öffentlichen Friedens als angemessen erwiesen hat, bemüht sich der vorliegende Gesetzentwurf, entsprechende Regelungen im Sinne der Rechtssicherheit ausdrücklich zu normieren und sie damit als Bestandteil der objektiven Rechtsordnung in den Rang eines Schutzgutes der öffentlichen Sicherheit zu überführen. Dies betrifft insbesondere das Einschüchterungsverbot in § 20, den Schutz besonders symbolträchtiger Gedenkorte und Gedenktage in § 21 sowie den Schutz der Religionsausübung in § 22 dieses Gesetzes.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift regelt Verbot und Auflösung einer Versammlung. Dabei konkretisiert sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Beschränkende Verfügungen sind regelmäßig mildere Eingriffe als Verbot oder Auflösung. Letztgenannte Maßnahmen setzen demnach voraus, dass minderschwere Beschränkungen nicht ausreichen.

Der Schutzzweck von Verbot und Auflösung ist der gleiche wie der von Beschränkungen, nämlich eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bei Durchführung der Veranstaltung. Dabei setzt ein Verbot als besonders starker Eingriff in die Versammlungsfreiheit jedoch höhere Anforderungen an das gefährdete Rechtsgut voraus als eine Beschränkung. Verbote sind demnach grundsätzlich nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter zulässig. Auch die Auflösung einer bereits begonnenen Versammlung darf erst dann erfolgen, wenn das mildere Mittel der nachträglichen Beschränkung zur Gefahrenabwehr nicht ausreicht. Die in § 15 Absatz 4 des Bundes-Versammlungsgesetzes enthaltene Pflicht der Behörde, eine verbotene Versammlung aufzulösen, übernimmt das Gesetz nicht. Um der Versammlungsbehörde bereits bei der Auflösungsverfügung eine flexible Reaktion zu ermöglichen, ist zur Abwehr der in Absatz 1 umschriebenen Gefahren stattdessen eine Handlungsermächtigung nach Ermessen vorgesehen. Nach bisheriger Rechtslage besteht das notwendige Ermessen – etwa um Eskalationen als Folge von polizeilichen Maßnahmen zu vermeiden – erst im Rahmen der Vollstreckung, was gelegentlich zu Missverständnissen in der öffentlichen Diskussion über den polizeilichen Umgang mit verbotenen Demonstrationen führt.

Zu Absatz 3

Satz 1 hebt den Grundsatz hervor, dass sich hoheitliche Maßnahmen zunächst gegen die störende Person zu richten haben. Gehen demnach unmittelbare Gefahren von Dritten aus, müssen Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese gerichtet werden. Nur unter Beachtung der im Rechtsstaatsprinzip und insbesondere im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angelegten Voraussetzungen des in Satz 2 geregelten sogenannten polizeilichen Notstandes darf ausnahmsweise als Ultima Ratio gegen die Versammlung vorgegangen werden. Demnach muss eine Einsatzlage vorliegen, in der es der Versammlungsbehörde entweder objektiv unmöglich ist, durch Inanspruchnahme der störenden Personen oder mit eigenen Mitteln die Gefahr zu beseitigen (echter polizeilicher Notstand), oder in der die Schäden für die öffentliche Sicherheit bei einem Einschreiten gegen die störenden Dritten in einem extrem Missverhältnis zu den Nachteilen stünden, die im Vergleich dazu durch ein Vorgehen gegen die friedliche Versammlung eintreten (unechter polizeilicher Notstand).

Zu Absatz 4

Satz 1 sieht im Interesse der Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes vor, dass beschränkende Verfügungen oder Verbote unverzüglich bekannt zu geben sind, sobald ihre Voraussetzungen festgestellt sind. Diese Klarstellung eines allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatzes ist angezeigt, damit die Behörden Verbote und beschränkende Verfügungen nicht erst in unmittelbarer zeitlicher Nähe zur vorgesehenen Versammlung aussprechen. Für

eine solche Vorgehensweise der Behörden spricht zwar, dass die Gefahrenlage sich auch noch kurz vor Durchführung einer Versammlung ändern kann. Dem Interesse abzuwarten ist jedoch das Risiko der Vereitelung effektiven Rechtsschutzes gegenüberzustellen. Dieses Risiko kann sich auch dann verwirklichen, wenn die Verwaltungsgerichte und gegebenenfalls das Bundesverfassungsgericht vor Versammlungsbeginn Eilentscheidungen treffen. Auch dann kann sich der Zeitdruck nachteilig auswirken, soweit er eine hinreichend gründliche Prüfung nicht ermöglicht. Sollte sich die Gefahrenlage in dem Zeitraum zwischen der behördlichen Entscheidung und der Versammlung erheblich ändern, bleibt es der Behörde unbenommen, ihre Verfügung entsprechend zu korrigieren. Eine behördliche beschränkende Verfügung oder ein Versammlungsverbot müssen allerdings regelmäßig zurückgestellt werden, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Gefahrenlagen noch im Rahmen der Kooperation gemäß § 4 Absatz 1 ausgeräumt werden können. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn ein Kooperationsgespräch schon stattgefunden hat, aber aufgrund von späteren Veränderungen der Gefahrenlage Anlass für eine neue Erörterung besteht. Dann muss regelmäßig der Ausgang des Kooperationsgespräch abgewartet werden. Dadurch wird das Gebot unverzüglicher Entscheidung nicht verletzt.

Für die nach Versammlungsbeginn ergehenden beschränkenden Verfügungen sowie für die Auflösung einer Versammlung sieht Satz 2 mit der für möglichst alle Anwesenden wahrnehmbaren Mitteilung des Grundes der entsprechenden Maßnahme eine besondere verfahrensrechtliche Anforderung vor. Diese Angabe soll zur Versachlichung der Lage beitragen und Rechtssicherheit schaffen. Die Angabe des Grundes ist nicht identisch mit der nach § 39 VwVfG (nur) für bestimmte, insbesondere schriftliche Verwaltungsakte geforderten Begründung. Inwieweit eine solche Begründung gefordert ist und was sie umfassen muss, richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften. Hinsichtlich der Bekanntgabe (vgl. § 41 VwVfG) einer Verfügung, die nach Versammlungsbeginn gegebenenfalls unter turbulenten Umständen erfolgt, soll durch Satz 2 sichergestellt werden, dass alle betroffenen Versammlungsteilnehmer, aber auch eventuell anwesende Dritte, den Inhalt erfahren. Dies ist bei einer Allgemeinverfügung eine selbstverständliche Voraussetzung ihrer Wirksamkeit. Die Kenntnisnahme durch die Teilnehmenden ist insbesondere wichtig, soweit sie Folgen für alle Versammlungsteilnehmenden und gegebenenfalls anwesende Dritte auslöst. Sollte die Versammlung – etwa durch gezielte Lärmentwicklung – dazu beitragen, dass die Kenntnisnahme durch alle Anwesenden nicht gesichert ist, reicht es, wenn die Bekanntgabe so erfolgt, dass die Verfügung verstanden werden könnte, wenn die Versammlung von den Gegenmaßnahmen abgesehen hätte.

Im Regelfall versammlungsrechtlicher Verfügungen – so insbesondere, wenn es sich um unaufschiebbare Maßnahmen von Polizeivollzugskräften handelt – haben Anfechtungsklagen keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Absatz 2 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung). Um dies für alle Beteiligten zweifelsfrei klarzustellen und zugleich diese Folge auch für den Fall vorzusehen, dass nicht der Polizeivollzugsdienst, sondern die Versammlungsbehörde die Verfügung trifft, schließt Satz 3 für jede nach Versammlungsbeginn erfolgende beschränkende Verfügung oder Auflösung die aufschiebende Wirkung von Anfechtungsklagen aus. Eine entsprechende Klarstellung für Widersprüche ist entbehrlich, da es nach Artikel 8 Absatz 1 Nummer 7 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung bei Verwaltungsakten auf dem Gebiet des Versammlungsrechts keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren bedarf, so dass ein Widerspruch ohnehin nicht statthaft wäre.

Zu Absatz 5

Satz 1 sieht vor, dass sich alle in der Versammlung anwesenden Personen nach einer Auflösung der Versammlung unverzüglich entfernen. Ohne die versammlungsrechtlich vorgeschriebene Pflicht zum Entfernen bestünde das Risiko, dass die abzuwehrende Gefahr allein wegen des Zusammenbleibens der Personen fortbestünde. Allerdings besteht keine

Verpflichtung zu fluchtartigem Aufbruch. Den Versammelten ist zunächst Gelegenheit zu geben, sich ohne schuldhaftes Zögern zu entfernen. Insbesondere Teilnehmenden, die während der Versammlung eine herausgehobene Rolle eingenommen haben, wie etwa Versammlungsleitung, Ordnungskraft, redende Person etc., ist ausreichend Zeit zuzugestehen. In für einzelne Personen aufgrund der Größe der Versammlung oder der Eigenart des Veranstaltungsortes unübersichtlichen Situationen gilt ebenfalls ein großzügiges Ermessen.

Eine Pflicht zum Entfernen entfällt, wenn die Behörde aus anderen als versammlungsrechtlichen Gründen – etwa zum Zwecke der Identitätsfeststellung oder zur Vermeidung anderenfalls drohender Personen- oder erheblicher Sachschäden – anordnet, dass bestimmte Personen auf der Grundlage einer nicht versammlungsrechtlichen Befugnis – also etwa nach der Strafprozessordnung oder nach dem infolge der Auflösung einer Versammlung anwendbaren allgemeinen Polizeirecht – zunächst am Ort bleiben müssen. Dies bedarf keiner ausdrücklichen Erwähnung, da eine Sperrwirkung des Versammlungsrechts gegenüber strafprozessualen oder polizeirechtlichen Maßnahmen mit der Auflösungsverfügung aufgehoben wird.

Zur Klarstellung wird in Satz 2 ausdrücklich normiert, dass es verboten ist, anstelle der aufgelösten Versammlung Ersatzveranstaltungen durchzuführen. So dürfen die Versammlungsteilnehmenden nicht etwa im Zuge einer Spontanversammlung zusammenbleiben, die – beispielsweise im Rahmen eines Protests gegen die Auflösung – das Versammlungsanliegen oder einen Teil davon weiterverfolgt. Das normierte Verbot wird allerdings dahingehend eingeschränkt, dass es nur für solche Ersatzveranstaltungen gilt, die am gleichen Ort wie die zuvor aufgelöste Versammlung durchgeführt werden. Da die zur Auflösung führende Gefahrenlage am Versammlungsort festgestellt wurde, kann diese Situation mit den weitreichenden Folgen eines Versammlungsverbots nicht pauschal für die Durchführung einer Versammlung an einem anderen Ort prognostiziert werden.

Zu § 16 (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen)

§ 16 schafft durch die Möglichkeit einer Untersagung der Teilnahme bzw. der Anwesenheit (Absatz 1) oder eines Ausschlusses einzelner Personen (Absatz 2) eine Ermächtigung für Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die weniger intensiv in die Versammlungsfreiheit eingreifen als ein Verbot oder eine Auflösung der gesamten Versammlung und die deshalb unter Verhältnismäßigkeitsaspekten vorzugswürdig sein können.

Zu Absatz 1

Das Teilnahme- bzw. Anwesenheitsverbot gemäß Absatz 1 ist eine Maßnahme, die verhindern soll, dass einzelne Personen, von denen eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, durch ihr vorhersehbares Verhalten letztlich die Auflösung einer Versammlung provozieren und erforderlich machen und damit die Versammlungsfreiheit aller anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer bedrohen. Durch Verwaltungsakt kann den Betroffenen in diesem Fall die Teilnahme oder Anwesenheit in einer Versammlung unter freiem Himmel vor deren Beginn verboten werden. Die polizeilichen Standardmaßnahmen zur Gefahrenabwehr – insbesondere die Platzverweisung nach § 11 des Bremischen Polizeigesetzes – können in diesen Fällen aufgrund des besonderen grundrechtlichen Schutzes der Teilnahme an einer Versammlung nicht angewendet werden. Daher bedarf es einer besonderen Regelung mit erhöhten Anforderungen an die Gefahrprognose, die dem besonderen Schutz der Versammlungsfreiheit gerecht wird. Ziel der Maßnahme ist es, als milderes Mittel gegenüber der Auflösung einer Versammlung nur in die Rechte derjenigen eingreifen zu können, deren vorhersehbares Ziel es ist, aus einer friedlichen Versammlung heraus die öffentliche

Sicherheit konkret zu gefährden. Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit soll damit die Durchführung oder Fortsetzung der Versammlung ermöglicht und das Recht auf Versammlungsfreiheit der friedlichen Teilnehmenden gewährleistet werden. Das präventive Verbot der Teilnahme an einer Versammlung im Sinne von Absatz 1 stellt dabei einen faktischen Ausschluss von der Grundrechtsteilnahme dar. Angesichts dieser Eingriffsintensität sind an die Gefahrenprognose erhöhte Anforderungen zu stellen.

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ermöglicht die Vorschrift auch eine Beschränkung der Teilnahme und damit ein abgestuftes Vorgehen. Die Beschränkung kann zeitlicher, räumlicher oder inhaltlicher Natur sein. Da eine Teilnahmebeschränkung im Vergleich zur Teilnahmeuntersagung das mildere Mittel darstellt, ist sie bei gleicher Eignung vorrangig heranzuziehen. Dies gebieten die Grundsätze des mit Verfassungsrang ausgestatteten Übermaßverbots. Als eine mögliche Beschränkung kommt auch in Betracht, Personen als Versammlungsleitung oder Ordnungskräfte abzulehnen, wenn von ihnen in dieser Funktion eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausginge.

Zu Absatz 2

Während der Durchführung der Versammlung ist der Einsatz hoheitlicher Befugnisse nicht angezeigt, soweit die Versammlungsleitung, die Ordnungskräfte oder andere Versammlungsteilnehmende ihrerseits erfolgreich auf die Abwehr von Gefahren hinwirken. Für die Versammlung besteht allerdings keine entsprechende Rechtspflicht und insbesondere keine Möglichkeit, Personen, von denen Gefahren ausgehen, gegebenenfalls mit Zwangsmitteln an der Teilnahme zu hindern. Dem staatlichen Schutzauftrag (§ 3 Absatz 1) entspricht es daher, die Versammlungsbehörde mit der Befugnis auszustatten, solchen Personen die weitere Teilnahme an oder Anwesenheit in der Versammlung zu verwehren, von denen – wie auch bei § 15 Absatz 1 vorausgesetzt – nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen bei Durchführung der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Bei gleicher Eignung hat die Versammlungsbehörde in allen Fällen vorrangig eine Teilnahmebeschränkung auszusprechen. Bei Versammlungen, die nicht über mehrere Tage andauern, wird der Teilnahmeausschluss in der Regel nicht von der Versammlungsbehörde, sondern vom Polizeivollzugdienst im Rahmen von dessen Eilkompetenz nach § 33 Absatz 2 ausgesprochen.

Obwohl anwesende Nichtteilnehmende sich auf den Schutz des Artikel 8 des Grundgesetzes nicht berufen können, sind die gleichen Anforderungen wie bei der Untersagung der Versammlungsteilnahme zu fordern; angesichts der Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Teilnahme und Anwesenheit gäbe es andernfalls erhebliche praktische Schwierigkeiten.

Satz 2 verpflichtet die vom Ausschluss betroffene Person, sich unverzüglich zu entfernen.

Satz 3 schreibt die vorherige Androhung des Ausschlusses vor. Die Androhung kann entfallen, wenn die Umstände sie nicht zulassen.

Zu Absatz 3

Soweit Abgeordnete bei der Versammlung auch in Ausübung ihres Mandats tätig sind, etwa weil sie ihre Wahrnehmung des Versammlungsgeschehens zum Gegenstand parlamentarischer Anfragen oder Initiativen machen wollen, ist in Bezug auf Mitglieder der Bürgerschaft Artikel 95 der Landesverfassung zu berücksichtigen. Hiernach bedürfen Maßnahmen gegen Bürgerschaftsabgeordnete, die ihre Freiheit und die Ausübung ihres Mandats beschränken, grundsätzlich der Einwilligung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses der Bürgerschaft. Soweit entsprechende bundes- und

europarechtliche Regelungen für Mitglieder des Bundestags und des Europäischen Parlaments bestehen, sind auch diese zu beachten.

Zu § 17 (Gefährderansprache; Identitätsfeststellung; Durchsuchung und Sicherstellung; Kontrollpunkte)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift schafft eine versammlungsspezifische Rechtsgrundlage zur Durchführung von Gefährderansprachen. Durch diese soll gezielt auf die Willensentschließungsfreiheit der Adressatin oder des Adressaten eingewirkt werden, sodass ab einer gewissen Erheblichkeitsschwelle bzw. intendierter Eingriffsintensität, die sich verhaltenslenkend auswirkt, jedenfalls der Schutzbereich der in Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes normierten Handlungsfreiheit, aber auch der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nach Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes tangiert ist.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift schafft eine versammlungsspezifische Rechtsgrundlage für Identitätsfeststellungen. Die Mitnahme auf die Dienststelle (§ 27 Absatz 2 Nummer 8 BremPolG) wird als zulässige Maßnahme nicht übernommen, da dies regelmäßig de facto einem Ausschluss aus der Versammlung gleichkäme.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift schafft eine versammlungsrechtliche Regelung für gezielte Kontrollmaßnahmen gegen einzelne Personen im Vorfeld oder in der Hauptphase einer Versammlung unter freiem Himmel. Die Kontrollen dienen der Verhütung von Gefahren, die von Verstößen gegen das Waffenverbot ausgehen. Sie dienen damit auch dem Schutz der Versammlung selbst. Entsprechende Kontrollen sind dabei als „Minusmaßnahme“ zum Verbot oder zur Auflösung einer Versammlung einzustufen und im Rahmen des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots vorrangig einzusetzen.

Eine Durchsuchung von Personen oder Sachen im Zusammenhang mit Versammlungen setzt nach Satz 1 voraus, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Waffen mitgeführt werden oder durch Einsatz von waffenähnlichen Gegenständen oder Schutzausrüstungsgegenständen, die durch eine konkretisierende behördliche Anordnung verboten sind, die öffentliche Sicherheit bei Durchführung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährdet wird. Es müssen konkrete und in einem bestimmten Umfang verdichtete Umstände als Tatsachenbasis für diese Gefahrenprognose vorliegen. Vermutungen, Spekulationen, allgemeine Erfahrungssätze oder Hypothesen, die sich nicht auf beobachtbare Fakten stützen können, genügen hingegen nicht. Kontrollen dürfen danach gerade nicht verdachtsunabhängig, quasi erst zur Schöpfung eines Verdachts ins Blaue hinein, durchgeführt werden. Liegen tatsächliche Anhaltspunkte für das Mitführen von Waffen vor, indiziert dies jedoch stets eine Gefahr, die eine Durchsuchung rechtfertigt. Bei Waffen im nichttechnischen Sinn gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 2 oder bei Schutzausrüstungsgegenständen gemäß § 19 Absatz 1 Nummer 2 müssen tatsächliche Anhaltspunkte auch dafür bestehen, dass ihr Einsatz die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unter freiem Himmel unmittelbar gefährden wird. Die Anforderungen an die Indizien, die das Mitführen der aufgezählten Gegenstände als möglich erscheinen lassen, müssen sich auf die zu durchsuchende Person beziehen.

Werden solche Gegenstände aufgefunden, können sie nach Satz 2 sichergestellt werden.

Satz 3 regelt die Voraussetzungen, unter denen auch Kundgebungsmittel (zum Beispiel Transparente) sichergestellt werden dürfen, die strafbare Äußerungen enthalten. Die

Vorschrift beschränkt dies auf Äußerungen, die ein Verbrechen oder ein Offizialdelikt darstellen. Es ist auch nicht zulässig, zum Zwecke des Auffindens derartiger Kundgebungsmittel Durchsuchungen nach Satz 1 durchzuführen. Diese Einschränkungen sollen die durch derartige Sicherstellungen gefährdete Meinungsfreiheit schützen. Gleichwohl wird eine Sicherstellung von Kundgebungsmitteln im Regelfall einen geringeren Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen, als ein Ausschluss aus der Versammlung oder gar ihre Auflösung.

Zur Durchführung der Durchsuchung und Sicherstellung (nicht zu ihren jeweiligen Voraussetzungen) wird in Satz 4 auf die Regelungen im Bremischen Polizeigesetz verwiesen. Hiernach sollen Durchsuchungen, die das Schamgefühl verletzen können, von einer Person gleichen Geschlechts oder von einer Ärztin oder einem Arzt vorgenommen werden. Bei berechtigtem Interesse, insbesondere bei intergeschlechtlichen oder nicht-binären Personen soll ihrem dem Wunsch, die Durchsuchung einer Person oder einer Ärztin oder einem Arzt bestimmten Geschlechts zu übertragen, entsprochen werden. Auf Verlangen der betroffenen Person soll eine Person des Vertrauens zugelassen werden. Soweit Durchsuchung oder Sicherstellung durch Anwendung von Zwangsmitteln durchgesetzt werden müssen, ist das Bremische Verwaltungsvollstreckungsgesetz anwendbar. Dass § 21 des Bremischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz nicht das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zitiert, ist insoweit unschädlich, da in der zwangsweisen Durchsetzung einer bereits die Versammlungsfreiheit beschränkenden Grundverfügung kein eigenständiger Eingriff in das Grundrecht aus Artikel 8 des Grundgesetzes liegt (BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 1998 - 1 BvR 831/89 -, Rn. 33).

Satz 5 dient der Umsetzung des Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts. Ist eine Durchsuchung nach Satz 1 zulässig, ist sie so durchzuführen, dass sie die Möglichkeit zur Teilnahme an der Versammlung nicht unverhältnismäßig einschränkt.

Satz 6 stellt klar, dass bei Durchsuchungen, die zwingend mit einer Entkleidung verbunden sind, der betroffenen Person aus Gründen der Verhältnismäßigkeit die Möglichkeit einzuräumen ist, sich diesem erheblichen Grundrechtseingriff zu entziehen, indem sie auf eine Anwesenheit am Versammlungsort verzichtet. Dies gilt nicht, soweit eine Durchsuchung nach anderen Rechtsvorschriften erforderlich bleibt, insbesondere aufgrund einer fortbestehenden Gefahr außerhalb der Versammlung.

Zu Absatz 4

Während Absatz 3 Kontrollen einzelner Versammlungsteilnehmender regelt, die sich auf eine konkrete Gefahrenprognose im Einzelfall stützen, sind systematische Kontrollen der Versammlungsteilnehmenden nur unter den Voraussetzungen von Absatz 4 zulässig.

Satz 1 lässt im Ausnahmefall die Errichtung von Kontrollpunkten auf den Anfahrtswegen zu einer Versammlung zu. Eine entsprechende Ermächtigung war zuvor in § 11a Absatz 1 Nummer 3 des Bremischen Polizeigesetzes in der bis zum 7. Dezember 2020 geltenden Fassung enthalten. Mit der Einrichtung von Kontrollpunkten verbinden sich im Zusammenhang mit Versammlungen spezifische grundrechtliche Gefährdungen – namentlich der „inneren Versammlungsfreiheit“ –, die sich bei sonstigen Kontrollpunkten nicht einstellen und denen daher im Versammlungsfreiheitgesetz selbst Rechnung getragen werden muss. Besonders durch die Regelungen zur Informationserhebung und -verarbeitung, die auf eine möglichst weitgehende Datensparsamkeit angelegt sind, soll die Kontrollpunktregelung dazu beitragen, bereits den Eindruck einer staatlichen Registrierung der Versammlungsteilnehmer zu vermeiden.

Kontrollpunkte sind Sperren auf Straßen, Plätzen und anderen öffentlich zugänglichen Orten, an denen Personen kontrolliert werden können. Derartige Sperren sowie die damit verbundenen systematischen Kontrollen sind grundsätzlich geeignet, Personen von der Teilnahme an Versammlungen abzuschrecken. Ihre Erforderlichkeit im Einzelfall muss daher einem besonders strengen Maßstab genügen.

Satz 1 verlangt daher durch das Kriterium der Unerlässlichkeit, dass die Kontrollpunkte als das einzige mögliche Mittel erscheinen, um Verstöße gegen Waffen-, Einschüchterung-, Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbote zu verhindern. Die bloße Erleichterung der polizeilichen Arbeit genügt nicht. Besonders in Hinblick auf die innere Versammlungsfreiheit sind Kontrollpunkten nur zulässig, wenn nicht nur einzelne Ordnungsverstöße, sondern Gefahren für die Durchführung der Gesamtversammlung drohen. Dies soll auch verhindern, dass Kontrollpunkte bei Versammlungen routinemäßig eingerichtet werden.

Die Regelung zur zügigen Durchführung der Kontrollen nach Satz 2 soll verhindern, dass durch schleppende Kontrollen Versammlungsteilnehmende an der Teilnahme an der Versammlung gehindert werden. Dies setzt die Einrichtung eines Kontrollpunkts voraus, die – besonders durch die personelle Besetzung – eine zügige Durchführung der Maßnahmen sicherstellt.

Die Sätze 3 und 4 tragen dem Ausnahmecharakter von Kontrollpunkten Rechnung, indem sie einen Anordnungsvorbehalt für die Behördenleitung regeln. Dies entspricht insoweit der Regelung zu Kontrollstellen nach dem allgemeinen Polizeirecht in § 28 Absatz 2 des Bremischen Polizeigesetzes.

Die Dokumentationspflicht nach Satz 5 dient auch einem effektiven Rechtsschutz. Die Anordnung muss die tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Gefahrenlage nach Satz 1 darlegen. Sie muss außerdem eine nachvollziehbare Begründung enthalten, warum die zu durchsuchenden Personen nur durch einen Kontrollpunkt ermittelt werden können.

Satz 6 stellt sicher, dass Kontrollpunkte nicht einer allgemeinen Identitätskontrolle von potentiellen Versammlungsteilnehmenden dienen. Jede teilnehmende Person einer erlaubten friedlichen Versammlung hat das Recht, anonym an der Versammlung teilzunehmen. Sie muss sich weder registrieren lassen, noch muss sie ihre Teilnahme gegenüber staatlichen Stellen erläutern oder gar rechtfertigen. Auch etwaige Kontrollen müssen grundsätzlich „anonym“ durchgeführt werden. Nur soweit sich aus der Nachschau oder einer Durchsuchung tatsächliche Anhaltspunkte für einen zukünftigen Verstoß gegen die §§ 9, 19 oder 20 oder dafür ergeben, dass Straftaten oder nicht nur geringfügige Ordnungswidrigkeiten begangen worden sind oder begangen werden sollen, darf ein Personenbezug über die Identitätsfeststellung hergestellt werden. Solche Anhaltspunkte können sich auch aus der Ähnlichkeit mit Personen ergeben, die wegen einer geplanten Beteiligung an Straftaten im Zusammenhang mit einer Versammlung gesucht werden. In diesen Fällen sind auch weitere polizeirechtliche Maßnahmen – besonders die Sicherstellung von Gegenständen – und Maßnahmen zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten nach §§ 28 und 29 zulässig. Die Beschränkung weiterer polizeirechtlicher oder strafprozessualer Maßnahmen bei „Zufallsfunden“ auf Straftaten soll besonders bei der Kontrolle von Kraftfahrzeugen verhindern, dass die Kontrollpunkte zur Ahndung von geringfügigen Ordnungswidrigkeiten – fehlende Verbandskästen, Sicherheitswesten etc. – genutzt werden, da von einer solchen Möglichkeit eine abschreckende Wirkung für die Versammlungsteilnahme ausgehen könnte. Versammlungsteilnehmende sollen für ihr demokratisches Engagement nicht mit einem erhöhten Risiko der Ahndung geringfügiger Ordnungswidrigkeiten belastet werden. Im Hinblick auf Straftaten und auf Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung soll aber auch eine Verwertung von Zufallsfunden möglich sein. Der Drogenfund im Kofferraum kann mithin Anlass für eine Sicherstellung und ein Strafverfahren sein. Die Feststellung einer

Alkohol- oder Drogenfahrt kann u. a. die Untersagung der Weiterfahrt und ein Ordnungswidrigkeitenverfahren nach sich ziehen.

Kompetenzrechtliche Gründe stehen der Verwertungsregelung nicht entgegen. Der Landesgesetzgeber, der einen versammlungsspezifischen Kontrollpunkt einrichtet, muss auch die Verwertung der bei dieser Maßnahme gewonnen Daten regeln. Er kann ihre Verwertung auch für bundesgesetzlich geregelte Verfahren begrenzen. Der Bundesgesetzgeber kann lediglich seinerseits entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen in bundesgesetzlichen Verfahren auf die durch den Landesgesetzgeber zur Verwertung bestimmten Daten zugegriffen werden darf.

Zu § 18 (Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton)

Die Norm regelt die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Video- und Audioüberwachungsmaßnahmen bei Versammlungen. Diese stellen einen erheblichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Denn wer damit rechnen muss, bei Versammlungen behördlich erfasst zu werden, verzichtet möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürgerinnen und Bürger gegründeten demokratischen und freiheitlichen Gemeinwesens ist. Aus diesen Gründen werden erhöhte Voraussetzungen an die Zulässigkeit der Erhebung und die sonstige Verarbeitung der personenbezogenen Daten gestellt. Sachlich zuständig ist der Polizeivollzugsdienst.

Zu Absatz 1

Nach Satz 1 sind Live-Aufnahmen sowie Aufzeichnungen von Bild und Ton von einer Person bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass von der Person eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht. Eine erhebliche Gefahr meint eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut im Sinne von § 2 Absatz 1 Nummer 7. Sie setzt voraus, dass der drohende Schaden für die Schutzgüter nach Art oder Ausmaß besonders gravierend ist. Die Aufzeichnungen müssen zudem erforderlich sein, um die erhebliche Gefahr abzuwehren.

Werden andere Personen von den Aufzeichnungen erfasst, sind diese nach Satz 2 nur zulässig, wenn sie unvermeidbar betroffen sind. Die Polizei muss demnach aktiv Maßnahmen treffen, um Aufzeichnungen von solchen Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmern zu vermeiden, von denen keine erhebliche Gefahr ausgeht.

Eine abschreckende Wirkung auf Versammlungsteilnehmende kann auch von abgeschalteter Videotechnik ausgehen, wenn für die Teilnehmenden nicht zu erkennen ist, dass die Technik außer Betrieb ist. Satz 3 schreibt vor diesem Hintergrund eine solche Erkennbarkeit ausdrücklich vor. Sie kann je nach den örtlichen Verhältnissen insbesondere durch das Abdecken oder Wegdrehen von Kameras, durch eine deutliche Beschilderung oder durch mündliche Durchsagen hergestellt werden. Nicht von Satz 3 erfasst ist private Videotechnik, etwa von am Versammlungsort ansässigen Unternehmen. Für die Teilnehmenden der Versammlung muss auch erkennbar sein, ob die Aufzeichnungsfunktion eingesetzter Kameras eingeschaltet ist, beispielsweise durch ein Blinksignal.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift regelt die Erstellung von Übersichtsaufnahmen öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel sowie ihres Umfelds. Die Übersichtsaufnahmen setzen gemäß Satz 1 zur Zulässigkeit voraus, dass sie zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes wegen der

Größe und der Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall unerlässlich sind. Vor dem Hintergrund, dass die Rechtsprechung eine Versammlung ohne ausdrückliche Regelung bereits dann als unübersichtlich bewertet, wenn sie von einem einzigen zentral postierten Polizeibeamten nicht überblickt werden kann (VG Göttingen, Urteil vom 11. Dezember 2013 – 1 A 283/12 –, openJur Rn. 26), wird klargestellt, dass eine entsprechende Größe und Unübersichtlichkeit in der Regel erst bei einer Anwesenheit von mehr als tausend Personen an der Versammlungsörtlichkeit angenommen werden kann. Bei außergewöhnlich unübersichtlichen Örtlichkeiten können die Voraussetzungen auch bei kleineren Personenmengen vorliegen. Soweit sich an der Versammlungsörtlichkeit oder ihrem Umfeld Personen aufhalten, die nicht an der Versammlung teilnehmen, können auch sie zur Unübersichtlichkeit beitragen und in die Bewertung einbezogen werden.

Durch Satz 2 wird die Aufzeichnung der Aufnahmen ausgeschlossen, da sie keinen Beitrag zur Lenkung und Leitung des laufenden Polizeieinsatzes leisten kann. Gleiches gilt für die Identifizierung einzelner Personen.

Für Übersichtsaufnahmen wird die Offenheit der Datenerhebung in Satz 3 dadurch betont, dass die Teilnehmenden der Versammlung über sie unverzüglich in Kenntnis gesetzt werden müssen, damit die Aufnahmen nicht durch die Versammlung unentdeckt bleiben. Dies ist erforderlich, da hoch über der Versammlung eingesetzte Kameras mit bloßem Auge unter Umständen kaum zu erkennen sind. Das Merkmal der Unverzüglichkeit soll zum einen sicherstellen, dass die Information der Leitung zeitnah zum Einsatz der Maßnahme erfolgt; zum anderen stellt es aber auch sicher, dass die Maßnahme nicht durch die Mitteilung an die Versammlungsteilnehmenden in einer ihre Effektivität beeinträchtigenden Weise verzögert werden muss.

Zu Absatz 3

Satz 1 lässt die offene Verwendung von Kameradrohnen, also besatzungsloser Luftfahrtsysteme, sowohl für Aufzeichnungen nach Absatz 1 als auch für Übersichtsaufnahmen nach Absatz 2 zu. Vor dem Hintergrund des größeren Eingriffspotentials sowie der Gefahr, dass Drohnen abstürzen und auf Menschen und Fahrzeuge fallen, wird der Einsatz von Drohnen jedoch einem Subsidiaritätsvorbehalt unterworfen.

Satz 2 regelt eine Verpflichtung zum gesonderten Hinweis auf den Einsatz des Luftfahrtsystems mit geeigneten Mitteln. Denkbar sind hier beispielsweise je nach zugrundeliegender Lage polizeiliche Lautsprecherdurchsagen, auch durch Lautsprecher des Luftfahrtsystems selbst, oder LED-Leuchtschriften an Polizeifahrzeugen, ergänzend auch Veröffentlichungen in den Medien im Vorfeld von Versammlungen.

Nach Satz 3 ist die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme besonders zu prüfen, wenn sensible öffentliche Einrichtungen wie Freibäder, Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge und soziale Einrichtungen für Minderjährige oder auch religiöse Stätten während der Öffnungs-/Benutzungszeiten Gegenstand eines notwendigen Überfluges sind. Auch die Flughöhe ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung besonders zu prüfen. Im Stadtbereich Bremen besteht allerdings die Kontrollzone des Bremer Flughafens, so dass Luftfahrtsysteme ohnehin maximal nur fünfzig Meter hoch fliegen dürfen. Je höher das Luftfahrtsystem steigt, desto weniger ist es sichtbar, was die Offenheit der Maßnahme aus rein faktischen Umständen (Sichtbarkeit der kleinen Luftfahrtsysteme) schmälert.

Zu Absatz 4

Alle Aufzeichnungen nach Absatz 1 und Absatz 2 Satz 2 dürfen erst zwei Monate nach Beendigung der Versammlung gelöscht werden. Diese Frist entspricht der Bodycam-

Regelung in § 33 Absatz 6 des Bremischen Polizeigesetzes. Sie soll sicherstellen, dass die Aufzeichnungen noch vorliegen, falls im Nachhinein die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von aufgezeichneten polizeilichen Maßnahmen verlangt wird oder Betroffene die Aufnahmen einsehen wollen. Nach Ablauf der Frist sind die Aufzeichnungen unverzüglich zu löschen, soweit sie nicht ausnahmsweise aus den in Satz 3 Nummer 1 bis 4 genannten Gründen weiter gespeichert werden müssen oder können. Dies gilt für die Verfolgung von Straftaten, zur Gefahrenabwehr im Einzelfall, zur Dokumentation und zu Ausbildungszwecken. Auch in diesen Fällen muss die Löschung spätestens nach Ablauf von zwölf Monaten erfolgen. Zum Zwecke der polizeilichen Aus- und Fortbildung ist stets eine eigene Fassung herzustellen, die eine Identifizierung der darauf abgebildeten Personen unumkehrbar ausschließt. Dies dient dem Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen, ohne den Verwendungszweck erheblich zu beeinträchtigen.

Sind die Aufzeichnungen Gegenstand eines gerichtlichen oder staatsanwaltlichen Verfahrens, dürfen sie so lange gespeichert werden, wie sie für das Verfahren erforderlich sind. Eine darüberhinausgehende Nutzung dieser Aufzeichnungen ist nicht erlaubt.

Zu Absatz 5

Die Vorschrift soll die Überprüfung der Nutzung der Befugnis sowie der Datenverwendung erleichtern. Die Dokumentationspflicht ermöglicht eine bessere Kontrolle, sowohl intern – etwa durch die behördlichen Datenschutzbeauftragten der Polizei (vgl. § 92 ff. des Bremischen Polizeigesetzes) – als auch extern – etwa durch die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (vgl. § 83 ff. des Bremischen Polizeigesetzes). Zudem kann anhand der Dokumentation die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung im Rahmen von Rechtsbehelfen und gerichtlichen Verfahren besser nachvollzogen werden. Indem sie die Behörde zwingt, die Anordnungsgründe zu benennen und darzulegen, kann die Regelung auch dazu beitragen, dass auf die Befugnis nicht ohne Auseinandersetzung mit der konkreten Situation – etwa lediglich im Rückgriff auf pauschale Erfahrungsurteile – zurückgegriffen wird.

Zu Absatz 6

Satz 1 stellt klar, dass Bild- und Tonaufzeichnungen von Versammlungen besondere Kategorien personenbezogener Daten sind, da aus ihnen politische Meinungen hervorgehen.

Soweit die Aufzeichnungen aufgrund der Eingriffsschwellen nach Absatz 1 der straftatenbezogenen Gefahrenabwehr dienen, unterfallen sie nicht dem Anwendungsbereich der EU-Datenschutz-Grundverordnung, sondern der JI-Richtlinie. Satz 2 erklärt daher den diese Richtlinie umsetzenden 4. Abschnitt des Ersten Teils des Bremischen Polizeigesetzes für entsprechend anwendbar.

Satz 3 konkretisiert die Anforderungen an die Sicherheit der Datenverarbeitung nach § 63 des Bremischen Polizeigesetzes. Nachträgliche Veränderungen der Videoaufzeichnungen (etwa durch Löschen von Teilen, Zusammenschneiden von Teilen des Materials etc.) müssen technisch nachvollziehbar sein, etwa durch Protokolldaten und digitale Signaturen. Zudem ist die unveränderte Originalaufzeichnung für Beweiszwecke zu erhalten.

Zu Absatz 7

Die Befugnis der Verfassungsschutzbehörde, verdeckte Bild- und Tonaufzeichnungen von einer Versammlung oder von Teilen einer Versammlung anzufertigen, richtet sich gegebenenfalls nach dem Bremischen Verfassungsschutzgesetz.

Zu § 19 (Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot)

Die in § 3 Absatz 1 umschriebene staatliche Schutzaufgabe setzt ergänzende Vorschriften voraus, die der Versammlungsbehörde Befugnisse einräumen, um die Durchführung von Versammlungen zu unterstützen, sie vor Störungen zu schützen sowie Gefahren abzuwehren, die von der Versammlung selbst oder von Dritten ausgehen. Das sog. Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot dient der Durchführbarkeit ordnungsbehördlicher Maßnahmen der Identitätsfeststellung und des Verwaltungszwangs.

In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass Sicherungen der Anonymität oder des Schutzes vor Körperverletzungen, die aus Anlass der Teilnahme an einer Versammlung erfolgen, ihrerseits legitime Vorkehrungen zur Wahrnehmung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit sein können. Das Versammlungsgesetz darf nicht von der Annahme ausgehen, dass jede Person, die ihre Identität bei einer – etwa politisch kontroversen – Versammlung verbergen will oder die sich durch entsprechende Kleidung vor Körperverletzungen durch andere Versammlungsteilnehmende oder störende Dritte schützen will, zu einem polizeilich zu bewältigenden Risiko wird. Ein ausnahmsloses Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot widerspräche dem grundrechtlichen Schutzauftrag und würde am Grundsatz der Erforderlichkeit und Angemessenheit grundrechtlicher Beschränkungen scheitern.

In Bezug auf ein Vermummungsverbot muss auch dem Umstand Rechnung getragen werden, dass inzwischen die meisten Teilnehmenden und anwesende Dritte in ihren Smartphones hochauflösende Kameras mitführen, mit denen sie das Versammlungsgeschehen dokumentieren und in soziale Netzwerke und auf Internetplattformen hochladen können. Der Gefahr, dass Bekannte, Familie, Vorgesetzte usw. auf diesem Wege unerwünscht von einer Versammlungsteilnahme erfahren, kann nur mit einer Bedeckung des Gesichts effektiv begegnet werden. Insbesondere wer an Demonstrationen teilnimmt, die sich gegen diktatorische oder autoritäre Regime im Ausland richten, muss damit rechnen, dass diese Staaten solche Versammlungen in Deutschland beobachten und dokumentieren, um die Informationen dafür zu nutzen, die Opposition gegen ihre undemokratische Herrschaft zu unterdrücken. Für demokratische Oppositionelle muss in Deutschland die Möglichkeit bestehen, die hier gewonnenen politischen Freiheiten auch wirksam zu nutzen, ohne Familie und Bekannte in anderen Ländern zu gefährden.

Zum Schutz der eigenen Gesundheit sowie der Gesundheit der anderen teilnehmenden Personen ist es nicht zuletzt auch legitim, sich innerhalb einer Menschenmenge mit einer Mund-Nasen-Bedeckung vor Infektionskrankheiten zu schützen.

Ein Vermummungsverbot lässt sich allerdings im Hinblick auf Versammlungen unter freiem Himmel rechtfertigen, soweit Personen sich tatsächlich vermummen, um im Schutze der Anonymität in der Versammlung Rechtsgüter zu verletzen, wodurch sie zu Recht zum Ziel von staatlichen Maßnahmen werden. Die Kenntnis der Identität der Betroffenen ist insbesondere für Maßnahmen zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erforderlich, da diese ohne Erfassung der Identität kaum durchführbar sind.

Nach den spezifischen Umständen zu differenzieren ist auch beim Verwenden so genannter Schutzausrüstungen, deren Verbot in Absatz 1 Nummer 2 geregelt ist. Es entspricht der Erfahrung, dass manche Personen je nach Versammlungsverlauf Gegenstände als Schutzausrüstungen verwenden, um polizeiliche Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren. Deshalb gebietet der staatliche Schutzauftrag, die tatsächliche Nutzung solcher Ausrüstungen von Versammlungsteilnehmenden zu verbieten, wenn sie dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen der Träger von Hoheitsgewalt abzuwehren. Allein aus dem Umstand, dass Menschen Vorsorge dafür treffen wollen, nicht Gewalt ausgesetzt zu werden, lässt sich jedoch nicht auf die Absicht einer Unfriedlichkeit gerade dieser Personen

schließen. Die Gewalt, vor der sich die Personen schützen wollen, kann auch durch die Unfriedlichkeit anderer an der Versammlung teilnehmender Personen oder durch polizeiliche Maßnahmen ausgelöst werden. Es besteht insoweit ein Unterschied zum Waffenverbot, welches aggressives Verhalten erschwert (vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 6. März 2025 – Az. P.St. 2920, P.St. 2931 –, Rn. 240).

Verstöße gegen das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot können als Ordnungswidrigkeit geahndet werden (§ 29 Absatz 2 Nummer 4).

Die im bisher geltenden Bundesversammlungsgesetz enthaltenen Regelungen zum Vermummungs- und Schutzwaffenverbot bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel (§§ 17a, 27 Absatz 2, 29 Absatz 1 Nummer 1a des Bundes-Versammlungsgesetzes) werden nicht übernommen. Solche Veranstaltungen unterfallen nicht dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit, so dass eine Regelung im Versammlungsfreiheitsgesetz fehl am Platze wäre. Dementsprechend haben auch die Länder Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Berlin und Hessen diese Regelungen nicht übernommen. Soweit erforderlich, können derartige Verbote für bestimmte Veranstaltungen als Allgemeinverfügung oder für bestimmte Veranstaltungsarten als Polizeiverordnung erlassen werden.

Zu Absatz 1

Absatz 1 setzt tatbestandlich generell voraus, dass bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Vermummungs- oder Schutzausrüstungsgegenstände nicht nur mitgeführt, sondern verwendet werden. Die Regelung ist damit tatbestandlich enger als die entsprechenden Normen in den aktuellen Versammlungsgesetzen der Länder (mit Ausnahme Berlins) bzw. des Versammlungsgesetzes des Bundes.

Nummer 1 des Absatzes 1 begrenzt ein Verbot überdies auf eine Verwendung zum Zwecke der Verhinderung der Identitätsfeststellung bei der Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit. Es müssen im Einzelfall objektive Tatsachen vorliegen, die den Zweck der Verhinderung der Identitätsfeststellung bei der Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit nahelegen; die Vermummung an sich ist auch im Zusammenhang mit der inhaltlichen Ausrichtung der Versammlung nicht ausreichend.

Nummer 2 begrenzt das Verbot analog auf Fälle, bei denen die Schutzausrüstung verwendet wird, um Vollstreckungsmaßnahmen abzuwehren. Nicht erfasst von dem Verbot ist somit beispielsweise das Tragen eines Schutzhelmes durch eine journalistisch tätige Person, die sich auf diese Weise vor Wurfgegenständen schützt, die aus der Versammlung oder durch störende Dritte geworfen werden könnten.

Die Begrenzung der Verbotstatbestände auf die tatsächliche Verwendung schließt nicht aus, dass die Versammlungsbehörde zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr, dass gegen die Verbote verstoßen wird, präventive Maßnahmen ergreift. Sie kann beispielsweise unter den Voraussetzungen des § 17 Absatz 1 Personen durchsuchen und hierbei aufgefundene Vermummungs- und Schutzausrüstungsgegenstände sichern. Eine zusätzliche Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit scheidet beim bloßen Mitsichführen aber aus und ist aufgrund des geringen Unrechtsgehalts auch nicht geboten.

Durch die Formulierung „bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung“ ist klargestellt, dass das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot nicht nur für Versammlungsteilnehmende gilt, sondern auch für Dritte.

Die Vorschrift verwendet statt „Gegenstand“ den Begriff „Sache“, damit auch größere Objekte zweifelsfrei dem Anwendungsbereich unterliegen können. Dies folgt einem

praktischen Erfordernis, das sich insbesondere aus der Verwendung von landwirtschaftlichen Maschinen entwickelt hat, die in der jüngeren Versammlungspraxis zur Abwehr von polizeilichen Maßnahmen missbraucht wurden.

Zu Absatz 2

Zu berücksichtigen ist, dass es in der Praxis nicht immer einfach zu klären ist, ob mitgeführte Sachen ihrer Art nach unter das Verbot des Absatz 1 fallen. In rechtsstaatlicher Hinsicht kommt deshalb der in Absatz 2 eingeräumten Befugnis besondere Bedeutung zu, nach der die Behörde Anordnungen zur Konkretisierung des Verbots zu treffen hat. Ohne eine solche Konkretisierung sind Eingriffe zur Durchsetzung des Verbots einschließlich Maßnahmen des Verwaltungszwangs ausgeschlossen. Wird eine Anordnung missachtet und ist seine Durchsetzung mit Zwangsmitteln nicht möglich oder wegen des Risikos von Eskalationen nicht angemessen, kommt ein Ausschluss der Person von der Teilnahme an der Versammlung gemäß § 16 Absatz 2 in Betracht. Auf die Rechtmäßigkeit der Anordnung kommt es insoweit nicht an; ihre Klärung muss gegebenenfalls einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren überlassen bleiben.

Die Versammlungsbehörde sollte bei Versammlungslagen, bei denen Verstöße gegen die Verbote wahrscheinlich sind, im Regelfall bereits vor Beginn der Versammlung die Anordnung mit konkret bestimmten Sachen in geeigneter Art und Weise veröffentlichen. Alltagsgegenstände wie z. B. Fahrradhelme, Luftpumpen, Regenschirme, Sonnenbrillen oder dem Infektionsschutz dienende Mund-Nasen-Bedeckungen sind dabei nicht pauschal anordnungsfähig, da das bloße Mitsichführen vom Tatbestand regelmäßig nicht umfasst sein wird und es mithin keinen rechtlichen Anknüpfungspunkt für ein generelles Verbot im Vorfeld geben kann. Das Verbot darf insoweit vor oder im Verlauf einer Versammlung angeordnet werden, wenn die Gegenstände zum gesetzlich pönalisierten Zwecke tatsächlich verwendet werden. Die konkretisierenden Anordnungen dienen zum einen dem Bestimmtheitsgebot. Außerdem ermöglichen sie Entscheidungen, die alle relevanten Umstände des Einzelfalls berücksichtigen. Auf diese Weise kann auch den Anforderungen von Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention Rechnung getragen werden (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 20. Mai 2025 – Az. 44241/20 –, Rn. 53 ff.).

Satz 2 stellt klar, dass in diesem Zusammenhang bei der Entscheidung über eine Anordnung auch besondere Schutzrechte, etwa von journalistisch tätigen Personen, zu berücksichtigen sind.

Zu § 20 (Einschüchterungsverbot)

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach ausgeführt, dass die Versammlungsfreiheit beschränkt werden darf, um ein aggressives und provokatives, insbesondere die Schrecken der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft wachrufendes Verhalten der Versammlungsteilnehmenden zu verhindern, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potenzieller Gewaltbereitschaft vermittelt wird und Einschüchterungswirkungen erzeugt werden. Ein allgemeines Verbot von Einschüchterungseffekten als solchen auszusprechen, würde rechtsstaatlichen Anforderungen allerdings nicht genügen. Für sich allein ist der Einschüchterungsbegriff nicht hinreichend bestimmt und seine Anwendung daher missbrauchsanfällig. Deshalb sieht § 20 weitere konkretisierende Tatbestandmerkmale und im Interesse der Rechtssicherheit zusätzlich vor, dass die erfassten Gegenstände und Verhaltensweisen in einer behördlichen Anordnung konkretisiert werden.

Verstöße gegen das Einschüchterungsverbot können als Ordnungswidrigkeit geahndet werden (§ 29 Absatz 1 Nummer 5).

Zu Absatz 1

Anknüpfungspunkt des Verbots sind bestimmte Verhaltensweisen einschließlich der Aufmachung, etwa wenn diese geeignet sind, Erinnerungen an die nationalsozialistische Gewaltherrschaft in einer Weise wachzurufen, dass dies einschüchternd wirkt. Anlass des Verbots dürfen allerdings nicht die Inhalte der mit der Versammlung verknüpften Kommunikation als solche sein, auch nicht die mit gewissen Uniformen oder Kleidungsstücken verbundene Symbolwirkung. Nicht ausreichend für einen Verstoß gegen das Einschüchterungsverbot sind auch die Wirkungen, die mit der für Versammlungen kennzeichnenden physischen Präsenz oder mit versammlungstypischen Kundgabeformen verbunden sind, wie dem gemeinsamen Rufen oder Skandieren von Parolen.

Wohl aber sind Verhaltensweisen zu unterbinden, die in einer über die Verbreitung eines bestimmten Inhalts hinausgehenden, das äußere Erscheinungsbild bestimmenden Weise, so durch die Aufmachung aller oder eines wesentliche Teils der Versammlungsteilnehmer mit entsprechenden Uniformen (Nummer 1) oder durch deren paramilitärisches Auftreten (Nummer 2), erhebliche Angst bei Dritten auslösen oder auf vergleichbare Weise nach dem äußeren Erscheinungsbild durch ein Gewaltbereitschaft vermittelndes Auftreten einschüchternd wirken. Nummer 3 stellt klar, dass dies insbesondere auch dann gilt, wenn die Versammlung sich durch ihr Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und Dritte durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes einschüchtert. In der Vergangenheit waren Versammlungsverbote und -beschränkungen, durch die Einschüchterungseffekte verhindern werden sollten, oft auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung gestützt worden (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 5. September 2003 – 1 BvQ 32/03 – Rn. 23). Weil dieser Gesetzentwurf aus guten Gründen auf dieses Schutzgut verzichtet (siehe Begründung zu § 15 Absatz 1), wird durch die ausdrückliche gesetzliche Normierung des Einschüchterungsverbots bewirkt, dass ein Verstoß hiergegen die öffentliche Sicherheit beeinträchtigt.

Kein Regelungsbedarf besteht hinsichtlich von Einschüchterungen durch Versammlungen, die ohne sachlichen Grund gezielt in unmittelbarer Nähe des privaten Wohnsitzes oder Aufenthaltsortes einer Person durchgeführt werden, um durch die Belagerungssituation psychischen Druck auf die Zielperson auszuüben. Von derartigen Versammlungen kann eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen, weil sie gegebenenfalls die durch Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes geschützten Persönlichkeitsrechte der betroffenen Zielperson verletzen. Daher ist auch ohne ausdrückliche Regelung der Anwendungsbereich für beschränkende Verfügungen nach § 15 Absatz 1 eröffnet. Zudem sieht der Gesetzentwurf in § 3 Absatz 4 Satz 4 vor, dass derart betroffene Personen ihre Rechte auch selbst als Verfahrensbeteiligte geltend machen können.

Zu Absatz 2

Auch hinsichtlich der vom Verbot erfassten Verhaltensweisen und mitgeführten Gegenstände erfordert das rechtsstaatliche Bestimmtheitsverbot eine Konkretisierung des Verbotenen durch behördliche Anordnung. Führt diese dazu, dass die beanstandeten Verhaltensweisen unterbleiben oder die vom Verbot erfassten Gegenstände von der Versammlung ferngehalten werden, darf die Versammlung durchgeführt werden. Werden Anordnungen nur von einzelnen Personen missachtet, können sie gemäß § 16 Absatz 2 von der Versammlung ausgeschlossen werden. Kann auch auf diese Weise die Einhaltung des Verbots nicht gesichert werden, ist über ein Verbot bzw. eine Auflösung der Versammlung gemäß § 15 zu entscheiden.

Zu § 21 (Symbolträchtige Gedenkorte und -tage)

Die Vorschrift richtet sich gegen von einer Versammlung ausgehende Provokationen, die den besonderen Symbolgehalt von Gedenkorten oder Gedenktagen verächtlich machen oder missbrauchen, dadurch grundlegende soziale oder ethische Anschauungen der Bevölkerung erheblich verletzen und den öffentlichen Frieden unmittelbar gefährden. Versammlungsrechtliche Beschränkungen gegenüber derartigen Provokationen wurden bisher auf Gründe der öffentlichen Ordnung gestützt (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Februar 2014 – 6 C 1.13 –). Um das Gedenken an diesen symbolträchtigen Orten und Tagen als Bestandteil der objektiven Rechtsordnung dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit zuzuführen, ist eine gesetzliche Regelung erforderlich.

Zu Absatz 1

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht grundsätzlich ein Selbstbestimmungsrecht der sich Versammelnden hinsichtlich Orts und Zeitpunkts der Veranstaltung. Eine Beschränkung dieses Selbstbestimmungsrechts ist nur ausnahmsweise, also nur an wenigen Tagen und Orten möglich. Daher muss es sich bei den Gedenktagen und -orten um solche handeln, deren Sinngehalt eine gewichtige Symbolkraft zukommt. Für eine Versammlungsbeschränkung reicht es zudem nicht aus, dass die Durchführung einer Versammlung in irgendeinem, beliebigen Sinne als dem Gedenken zuwiderlaufend zu beurteilen ist. Vielmehr ist die Feststellung erforderlich, dass von der konkreten Art und Weise der Versammlung Provokationen ausgehen, die grundlegende soziale oder ethische Anschauungen der Bevölkerung erheblich verletzen und dadurch den öffentlichen Frieden unmittelbar gefährden. Diese Feststellung setzt voraus, dass die Versammlung eine nach den Umständen eindeutige Stoßrichtung gegen das Gedenken erkennen lässt, etwa diesem nicht den ihm aus Sicht der Mitbürgerinnen und Mitbürger gebührenden Stellenwert belässt, insbesondere dessen Sinn oder moralisch-ethischen Wert negiert, oder in anderer Weise dem Anspruch der Bevölkerung entgegenwirkt, sich ungestört dem Gedenken zuwenden zu können, ohne hierbei erheblichen Provokationen ausgesetzt zu sein. Das Gedenken muss sich zudem auf besonders schwerwiegende Verbrechen beziehen, die in Satz 2 legaldefiniert werden.

Unter den Voraussetzungen von § 15 Absatz 1 können Versammlungen zum Schutz der symbolträchtigen Gedenkorte und -tage in aller Regel nur örtlich oder zeitlich beschränkt, nicht aber verboten werden, weil einer Gefährdung der dort genannten Schutzgüter zumeist schon mit einer zeitlichen Verschiebung der Versammlung auf einen anderen Tag oder ihrer Verlegung an einen anderen Ort hinreichend begegnet werden kann. Im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist jedoch zu beachten, dass eine derartige Beschränkung nach ihrer Eingriffsschwere im Einzelfall einem Versammlungsverbot gleichkommen kann, nämlich wenn es der Versammlung nach ihrem Thema auf eine Durchführung der Veranstaltung gerade an diesem Tag oder an diesem Ort ankommt.

Zu Absatz 2 und 3

Im Hinblick darauf, dass in einem demokratischen Gemeinwesen der parlamentarische Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen hat und nicht der Verwaltung überlassen darf, werden die Gedenktage und -orte, denen dauerhaft eine hinreichend gewichtige Symbolkraft zukommt, unmittelbar durch dieses Gesetz präzisiert. Auf diese Weise wird der Tatsache Rechnung getragen, dass diese Festlegung unmittelbar die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit berührt und bedingt.

Absatz 2 bestimmt als dauerhaft symbolträchtige Gedenktage in diesem Sinne unter Beachtung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen den 27. Januar als Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz und Tag des Gedenkens an

die Opfer des Nationalsozialismus, den 8. Mai als Tag der Befreiung vom Nationalsozialismus und der Beendigung des Zweiten Weltkrieges in Europa sowie den 9. November als Tag des Gedenkens an die vom nationalsozialistischen Regime im November 1938 organisierten und gelenkten Gewaltmaßnahmen gegen jüdische Menschen im Deutschen Reich.

Absatz 3 bestimmt als dauerhaft symbolträchtige Gedenkstätten in der Stadtgemeinde Bremen (Nummer 1) den Denkort Bunker Valentin (Buchstabe a), das Mahnmal für die Opfer der Novemberpogrome von 1938 (Buchstabe b), das sogenannte „Arisierungs“-Mahnmal (Buchstabe c), die ehemaligen Synagoge der Israelitischen Gemeinde Bremen nebst ihrem früheren Gemeindehaus (Buchstabe d), das Mahnmal am Klinikum Bremen-Ost für die Opfer der NS-Psychiatrie (Buchstabe e) sowie die Dokumentationsstätte zum Gefangenenhaus Ostertorwache, das in der Zeit des Nationalsozialismus der Gestapo zur Unterbringung und willkürlichen Misshandlung von politisch Verfolgten diente (Buchstabe f) und präzisiert ihre räumliche Abgrenzung als Gedenkort. In der Stadtgemeinde Bremerhaven (Nummer 2) werden in entsprechender Weise das Mahnmal zum Gedenken an alle Opfer des Nationalsozialismus (Buchstabe a) sowie der Synagogendenkstein (Buchstabe b) bestimmt und abgegrenzt. Obgleich die sogenannte „Arisierung“ für sich genommen keinen Tatbestand eines besonders schwerwiegenden Verbrechens nach Absatz 1 Satz 2 erfüllt, war sie Teil der Judenverfolgung im Nationalsozialismus, so dass dem Mahnmal ein an den nationalsozialistischen Völkermord an den Juden Europas erinnernder Sinngehalt zukommt.

Zu Absatz 4

Aufgrund aktueller Ereignisse kann sich für bestimmte Tage und Orte zumindest vorübergehend ein Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft im Sinne von Absatz 1 ergeben. Um ein würdiges Gedenken zu ermöglichen, kann die Versammlungsbehörde in diesem Fall per Allgemeinverfügung entsprechend symbolträchtige Tage und Orte schützen. Eine gesetzliche Regelung wäre im Einzelfall nicht in der erforderlichen Kurzfristigkeit zu erreichen. Verfestigt sich der Sinngehalt langfristig, bleibt es allerdings Aufgabe des Gesetzgebers, über die Einstufung als symbolträchtigen Tag oder Ort zu entscheiden. Nicht erforderlich ist, dass die symbolträchtigen Tage oder Orte einen Bezug zur nationalsozialistischen Gewaltherrschaft haben, wie es bei den in Absatz 2 und 3 bestimmten Gedenktagen und -orten der Fall ist.

Ein entsprechender Regelungsbedarf hat sich insbesondere am ersten Jahrestag des Terrorangriffs der Hamas auf Israel vom 7. Oktober 2023 gezeigt. Auf Grundlage der vorliegenden Regelung hätte eine rechtsichere Grundlage bestanden, die unerträgliche Störung einer Mahnwache am 7. Oktober 2024 zu unterbinden.

Zu § 22 (Öffentliche Verkehrsflächen in Privateigentum)

Die Vorschrift dient im Hinblick auf Versammlungen auf Privatgrundstücken der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht insbesondere in der Fraport-Entscheidung (Urteil des Ersten Senats vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06) und im Bierdosenflashmob-Beschluss (Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2015 – 1 BvQ 25/15) ausformuliert hat.

Zu Absatz 1

Die Versammlungsfreiheit verbürgt die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist. Dies betrifft – unabhängig von einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts – zunächst den öffentlichen Straßenraum. Dieser ist das natürliche und geschichtlich leitbildprägende Forum, auf dem Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen besonders wirksam in die Öffentlichkeit tragen und

hierüber die Kommunikation anstoßen können. Vor allem innerörtliche Straßen und Plätze werden heute als Stätten des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte angesehen. In verstärktem Maß gilt dies für Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche; die Ermöglichung des kommunikativen Verkehrs ist ein wesentliches Anliegen, das mit solchen Einrichtungen verfolgt wird. Das Versammlungsrecht knüpft an diese Funktion an. Dabei beachtet es die allgemeinen straßen- und straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen, die es jedoch partiell überlagert, sofern dies für eine effektive Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit erforderlich ist. Öffentliche Versammlungen und Aufzüge finden hier die Bedingungen, um Forderungen einem allgemeinen Publikum zu Gehör zu bringen und Protest oder Unmut sinnbildlich „auf die Straße zu tragen“.

Entsprechendes gilt aber auch für Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraums, an denen in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen. Wenn heute die Kommunikationsfunktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten ergänzt wird, kann die Versammlungsfreiheit für die Verkehrsflächen solcher Einrichtungen nicht ausgenommen werden, soweit eine unmittelbare Grundrechtsbindung besteht oder Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob die Flächen sich in eigenen Anlagen befinden oder in Verbindung mit Infrastruktureinrichtungen stehen, überdacht oder im Freien angesiedelt sind. Grundrechtlich ist auch unerheblich, ob ein solcher Kommunikationsraum mit den Mitteln des öffentlichen Straßen- und Wegerechts oder des Zivilrechts geschaffen wird. Ein Verbot von Versammlungen kann auch nicht als Minus zu der Nichtöffnung des Geländes und damit als bloße Versagung einer freiwilligen Leistung angesehen werden. Vielmehr besteht zwischen der Eröffnung eines Verkehrs zur öffentlichen Kommunikation und der Versammlungsfreiheit ein unaufhebbarer Zusammenhang: Dort, wo öffentliche Kommunikationsräume eröffnet werden, kann der unmittelbar grundrechtsverpflichtete Staat nicht unter Rückgriff auf frei gesetzte Zweckbestimmungen oder Widmungsentscheidungen den Gebrauch der Kommunikationsfreiheiten aus den zulässigen Nutzungen ausnehmen. Er würde sich damit in Widerspruch zu der eigenen Öffnungsentscheidung setzen.

Orte allgemeinen kommunikativen Verkehrs, die neben dem öffentlichen Straßenraum für die Durchführung von Versammlungen in Anspruch genommen werden können, sind zunächst nur solche, die der Öffentlichkeit allgemein geöffnet und zugänglich sind. Ausgeschlossen sind insoweit zum einen Orte, zu denen der Zugang individuell kontrolliert und nur für einzelne, begrenzte Zwecke gestattet wird. Wenn eine individuelle Eingangskontrolle wie an der Sicherheitsschleuse zum Abflugbereich für eine Einrichtung sicherstellt, dass nur bestimmte Personen – etwa die Flugpassagiere, um ihre Reise anzutreten – Zutritt haben, ist dort kein allgemeiner Verkehr eröffnet. Die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit kann an solchen Orten nicht beansprucht werden.

Zum anderen beantwortet sich die Frage, ob ein solcher außerhalb öffentlicher Straßen, Wege und Plätze liegender Ort als ein öffentlicher Kommunikationsraum zu beurteilen ist, nach dem Leitbild des öffentlichen Forums. Dieses ist dadurch charakterisiert, dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Abzugrenzen ist dies von Stätten, die der Allgemeinheit ihren äußeren Umständen nach nur zu ganz bestimmten Zwecken zur Verfügung stehen und entsprechend ausgestaltet sind. Wenn Orte in tatsächlicher Hinsicht ausschließlich oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienen, kann in ihnen – außerhalb privater Nutzungsrechte – die Durchführung von Versammlungen nach Artikel 8 des Grundgesetzes bzw. Artikel 16 der Landesverfassung nicht begehrt werden. Anders ist dies indes dort, wo die Verbindung von Ladengeschäften, Dienstleistungsanbietenden, Restaurationsbetrieben und Erholungsflächen einen Raum des

Flanierens schafft und so Orte des Verweilens und der Begegnung entstehen. Werden Räume in dieser Weise für ein Nebeneinander verschiedener, auch kommunikativer Nutzungen geöffnet und zum öffentlichen Forum, kann aus ihnen gemäß Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes auch die politische Auseinandersetzung in Form von kollektiven Meinungskundgaben durch Versammlungen nicht herausgehalten werden. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gewährleistet den Bürgerinnen und Bürgern für die Verkehrsflächen solcher Orte das Recht, das Publikum mit politischen Auseinandersetzungen, gesellschaftlichen Konflikten oder sonstigen Themen zu konfrontieren. Solche Möglichkeiten, Aufmerksamkeit zu erzielen, sind als Grundlage der demokratischen Willensbildung mit der Versammlungsfreiheit gewollt und bilden ein konstituierendes Element der demokratischen Staatsordnung.

Vor diesem Hintergrund wird in Nummer 1 klargestellt, dass öffentliche Versammlungen auch auf privatrechtlich betriebenen Verkehrsflächen von Grundstücken durchgeführt werden dürfen, wenn diese der Allgemeinheit geöffnet sind und die Grundstücke sich im Eigentum von Unternehmen befinden, die überwiegend oder ausschließlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen oder von ihr beherrscht werden. Damit wird deutlich, dass ein Unternehmen mit privatrechtlicher Organisationsform, dessen Anteile mehrheitlich in der Hand des Staates liegen, ebenso wie eine rein staatliche Stelle Grundrechtsverpflichteter ist.

Darüber hinaus wird in Nummer 2 geregelt, dass Versammlungen auch auf öffentlichen Verkehrsflächen durchgeführt werden dürfen, die entweder im alleinigen Privateigentum stehen oder zumindest nicht überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Hier ist jedoch eine besondere Abwägung erforderlich und eine Durchführung nur zulässig, sofern die Interessen der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer der Durchführung nicht entgegenstehen. Eine Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer ist nicht erforderlich.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift konkretisiert die besondere Abwägung im Falle von Versammlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen von Unternehmen, die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht werden, oder von anderen privaten Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern.

Zu Absatz 3

Zur Wahrung der Rechte der Eigentümerinnen und Eigentümer, insbesondere damit sie die für die Abwägung nach Absatz 2 erforderliche Stellungnahme abgeben können, ist die Versammlungsbehörde verpflichtet, sie über angezeigte Versammlungen zu informieren, soweit es sich nicht um Spontanversammlungen handelt.

Zu Absatz 4

Aufgrund der besonderen räumlichen Gegebenheiten und der besonderen Kenntnisse und Einwirkungsmöglichkeiten der Eigentümerinnen und Eigentümer von privaten öffentlichen Räumen scheint es angezeigt, sie an der Kooperation nach § 4 Absatz 1 zu beteiligen. Dies bietet zum einen die Möglichkeit, ihre Belastungen durch Absprachen oder zumutbare beschränkende Verfügungen, die die Sozialadäquanz der Nebenfolgen sicherstellen, auf das nicht vermeidbare Maß zu reduzieren. Zum anderen können die besonderen Einflussmöglichkeiten und Ortskenntnisse der Eigentümerinnen und Eigentümer hilfreich sein, möglichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit vorzubeugen. Den Eigentümerinnen und Eigentümern steht die Annahme der Einladung zur Mitwirkung an der Kooperation frei. Die Behörde ist jedoch verpflichtet, ihnen durch die Einladung eine Teilnahme an der

Kooperation zu ermöglichen. Die Einladung erfüllt gleichzeitig die Funktion, die Eigentümer über bevorstehende Versammlungen zu informieren.

Für komplexere Eigentumsverhältnisse besonders an großflächigen öffentlichen Räumen in Privateigentum muss der Versammlungsbehörde eine Möglichkeit gegeben werden, die Einladung so auszusprechen, dass die Kooperationschancen aufgrund der zeitlichen Restriktionen, unter denen der Kooperationsprozess steht, nicht durch einen unverhältnismäßigen Ermittlungs- und Einladungsaufwand gefährdet werden. Der Behörde wird daher bei mehr als zehn erforderlichen Einladungen oder etwa schwer aufklärbaren Eigentumsverhältnissen in Satz 2 die Möglichkeit eingeräumt, die Einladung zur Mitwirkung an der Kooperation durch eine öffentliche Bekanntmachung auszusprechen. Die Bekanntmachung kann insbesondere Informationen über Ort, Zeit, angemeldete Teilnehmendenzahl sowie die wesentlichen nutzungsbezogenen Auswirkungen der Versammlung auf die Verkehrsfläche enthalten.

Zu Abschnitt 3 (Versammlungen in geschlossenen Räumen)

Der Abschnitt enthält besondere Regelungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Ausgehend vom verfassungsrechtlichen Leitbild einer Versammlung unter freiem Himmel (siehe oben Begründung zu Abschnitt 2) kommt es für Versammlungen in geschlossenen Räumen darauf an, dass eine Versammlung räumlich, körperlich oder anderweitig (z. B. Gebäude, Mauern, Zäune, Gitter, Sichtschutz, Zelt) von der Allgemeinheit abgeschirmt ist. Gradmesser für diese Abschirmung ist, ob eine gedankliche Auseinandersetzung oder auch äußerlich wahrnehmbare oder ggf. körperliche Wechselwirkungen zwischen der Versammlung und ihren Teilnehmerinnen und Teilnehmern und unbeteiligten Dritten im räumlichen Umfeld und der Allgemeinheit stattfinden.

Zu § 23 (Einladung)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift normiert die Berechtigung für die veranstaltenden Personen, in der Einladung auch zu einer öffentlichen Versammlung bestimmte Personen oder Personenkreise von der Teilnahme an der Versammlung auszuschließen; für nichtöffentliche Versammlungen gilt das schon ihrer Eigenart nach ohnehin. Die Regelung gilt nur für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Das Schutzbedürfnis, unter sich bleiben zu können, ist bei Versammlungen unter freiem Himmel geringer.

Zu Absatz 2

Das Recht zur Begrenzung des Teilnehmerkreises umfasst nicht das Recht, Vertreterinnen und Vertreter der Medien von öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen auszuschließen.

Zu § 24 (Beschränkungen, Verbot, Auflösung)

Obwohl Artikel 8 des Grundgesetzes und Artikel 16 der Landesverfassung für Versammlungen in geschlossenen Räumen keinen Gesetzesvorbehalt kennen, sind Regelungen für diese Versammlungen nicht ausgeschlossen. Neben der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben besteht Raum für sonstige Regelungen ohne Eingriffscharakter, aber auch für eingreifende Regelungen, soweit sie verfassungsimmanente Beschränkungen normieren und insbesondere Konflikte zwischen kollidierenden Verfassungsgütern bewältigen.

Versammlungen, die insgesamt unfriedlich verlaufen, genießen nicht den Schutz der Versammlungsfreiheit. Gleiches gilt für einzelne unfriedliche Teilnehmende einer

Versammlung. Soweit Zusammenkünfte keinen Grundrechtsschutz genießen, steht die Grundrechtsnorm einer Regulierung nicht entgegen, die zur Umsetzung des Friedlichkeitsgebots versammlungsgesetzliche Beschränkungen vorsieht.

Zu Absatz 1

Nummer 1 ermächtigt zu entsprechenden Eingriffen bei Vorliegen der unmittelbaren Gefahr eines unfriedlichen Verlaufs einer Versammlung. Der Begriff der Unfriedlichkeit ist mit dem des Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes und des Artikel 16 Absatz 1 der Landesverfassung identisch. Danach ist eine Versammlung nicht schon dann unfriedlich, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt, sondern erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit stattfinden, wie zum Beispiel aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen.

Die weiteren in Absatz 1 aufgeführten Gefahrentatbestände umfassen verfassungsunmittelbar geschützte Rechtsgüter. Das Leben und die Gesundheit von Personen (Nummer 2) gehören zweifelsfrei zu diesen Rechtsgütern. Auf deren Schutz gerichtete Verbote oder Beschränkungen sind verfassungsrechtlich unbedenklich, soweit tatsächliche Anhaltspunkte eine unmittelbare Gefahr für diese Schutzgüter begründen. Ein Bedarf zu Eingriffen in die Freiheit der Versammlung in geschlossenen Räumen besteht darüber hinaus bei besonders gravierenden Äußerungsdelikten (Nummer 3). Voraussetzung ist auch hier, dass verfassungsunmittelbar geschützte Rechtsgüter betroffen sind. Davon ist im Regelfall auszugehen, wenn in einer der Versammlung zurechenbaren Weise Äußerungen erfolgen, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben. Eingriffe zur Unterbindung solcher Äußerungen sind gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Grundgesetzes verfassungsgemäß; sie dürfen auch im Rahmen von Versammlungen ergriffen werden.

Vorausgesetzt ist für alle Ermächtigungen nach Absatz 1 das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr, also einer Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden rechtlich geschützten Interessen führt (§ 2 Absatz 1 Nummer 6). Ein bloßer Verdacht oder allgemeine Vermutungen reichen nicht aus. Die Gefahrenprognose muss zudem auf erkennbaren Umständen beruhen, die sich zum Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahmen ergeben.

Zur Gefahrenabwehr können Beschränkungen oder Versammlungsverbote erfolgen, oder die Versammlung kann – nach ihrem Beginn – aufgelöst werden. Anders als bei Versammlungsverboten nach § 15 Absatz 2 ist es nicht erforderlich, die Verbotskompetenz beim Senat als Landesregierung zu verorten. Artikel 16 Absatz 2 der Landesverfassung gilt dem Wortlaut nach nur für Versammlungen unter freiem Himmel. Auch dem Sinn und Zweck nach ist keine analoge Anwendung geboten, da Versammlungen in geschlossenen Räumen ohnehin nur unter deutlich engeren materiell-rechtlichen Voraussetzungen verboten werden dürfen, so dass hier keine Notwendigkeit für eine zusätzliche formal-rechtliche Absicherung besteht.

Die in § 15 Absatz 4 des Bundes-Versammlungsgesetzes enthaltene Pflicht der Behörde, eine verbotene Versammlung aufzulösen, übernimmt das Gesetz nicht. Um der Versammlungsbehörde bereits bei der Auflösungsverfügung eine flexible Reaktion zu ermöglichen, ist zur Abwehr der in Absatz 1 umschriebenen Gefahren stattdessen eine Handlungsermächtigung nach Ermessen vorgesehen. Nach bisheriger Rechtslage besteht das notwendige Ermessen – etwa um Eskalationen als Folge von polizeilichen Maßnahmen zu vermeiden – erst im Rahmen der Vollstreckung, was gelegentlich zu Missverständnissen in der öffentlichen Diskussion über den polizeilichen Umgang mit verbotenen Demonstrationen führt.

Zu Absatz 2

Bei der Entscheidung über die Art der zu ergreifenden Maßnahmen ist insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Dem trägt Absatz 2 Rechnung. Beschränkungen sind demnach regelmäßig mildere Mittel als Verbote oder Auflösungen. Letztere sind deshalb nur dann anzuwenden, wenn Beschränkungen nicht ausreichen.

Zu Absatz 3

Gehen unmittelbare Gefahren von Dritten aus, müssen Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen diese gerichtet werden. Dieser im Polizeirecht allgemein geltende Grundsatz wird in Satz 1 ausdrücklich hervorgehoben. Lässt sich die Gefahr aber durch Maßnahmen gegen die Störer nicht abwehren, darf ausnahmsweise als „letztes Mittel“ (Ultima Ratio) und unter Beachtung der im Rechtsstaatsprinzip und insbesondere im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz angelegten Voraussetzungen des so genannten polizeilichen Notstandes gegen die Versammlung vorgegangen werden. Die Normierung entspricht der in § 15 Absatz 3, ist allerdings inhaltlich enger gefasst, da eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit tatbestandlich nicht ausreicht, sondern stattdessen die tatbestandlichen Voraussetzungen von Absatz 1 vorliegen müssen. Eine dem § 15 Absatz 3 Satz 3 entsprechende Vorschrift, die besonders strenge Anforderungen an ein Verbot oder eine Auflösung einer Versammlung im Notstandsfall stellt, ist bei Versammlungen in geschlossenen Räumen angesichts der hohen Eingriffsschwelle des § 24 Absatz 1 entbehrlich.

Zu Absatz 4

Absatz 4 sieht im Interesse der Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes – insbesondere des Eilrechtsschutzes – vor, dass beschränkende Verfügungen oder Verbote unverzüglich bekanntzugeben sind, sobald ihre Voraussetzungen festgestellt sind. Für die nach Versammlungsbeginn ergehenden beschränkenden Verfügungen sowie für die Auflösung einer Versammlung sieht Satz 2 eine besondere verfahrensrechtliche Anforderung vor, nämlich die Mitteilung des Grundes der Verfügung an die Versammlungsleitung und, soweit möglich und zumutbar, auch an die Teilnehmenden der Versammlung. Diese Angabe soll zur Versachlichung der Lage beitragen und Rechtssicherheit schaffen. Im Regelfall versammlungsrechtlicher Verfügungen – so insbesondere, wenn es sich um unaufschiebbare Maßnahmen des Polizeivollzugsdienstes handelt – haben Widerspruch und Anfechtungsklage gemäß § 80 Absatz 2 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung keine aufschiebende Wirkung.

Zu Absatz 5

Satz 1 sieht vor, dass sich alle in der Versammlung anwesenden Personen nach einer Auflösung der Versammlung unverzüglich entfernen. Ohne die versammlungsrechtlich vorgeschriebene Pflicht zum Entfernen bestünde das Risiko, dass die abzuwehrende Gefahr allein wegen des Zusammenbleibens der Personen fortbestünde. Eine Pflicht zur Entfernung entfällt allerdings, wenn die Behörde aus anderen als versammlungsrechtlichen Gründen – etwa im Rahmen der Strafverfolgung zum Zwecke der Identitätsfeststellung oder zur Abwehr von Gefahren, die nach der Auflösung drohen – anordnet, dass bestimmte Personen auf der Grundlage einer nicht versammlungsrechtlichen Befugnis zunächst am Ort bleiben müssen. Dies bedarf keiner ausdrücklichen Erwähnung im Gesetz.

Zur Klarstellung wird in Satz 2 ausdrücklich normiert, dass es verboten ist, anstelle der aufgelösten Versammlung Ersatzveranstaltungen durchzuführen. So dürfen die Versammlungsteilnehmenden nicht etwa im Zuge einer Spontanversammlung zusammenbleiben, die – beispielsweise im Rahmen eines Protests gegen die Auflösung – das Versammlungsanliegen oder einen Teil davon weiterverfolgt. Das normierte Verbot wird

allerdings dahingehend eingeschränkt, dass es nur für solche Ersatzveranstaltungen gilt, die am gleichen Ort wie die zuvor aufgelöste Versammlung durchgeführt werden. Da die zur Auflösung führende Gefahrenlage am Versammlungsort festgestellt wurde, kann diese Situation mit den weitreichenden Folgen eines Versammlungsverbots nicht pauschal für die Durchführung einer Versammlung an einem anderen Ort prognostiziert werden.

Zu § 25 (Untersagung der Teilnahme oder Anwesenheit und Ausschluss von Personen)

Für die Abwehr von Gefahren kann die Untersagung der Teilnahme oder der Ausschluss von Personen im Hinblick auf Versammlungen in geschlossenen Räumen erforderlich werden. Eine Teilnahmeuntersagung kann durch die Veranstaltenden in der Einladung oder im Aufruf erfolgen (§ 23 Absatz 1). Über ein Ausschlussrecht verfügt die Versammlungsleitung gemäß § 7 Absatz 4. Bei Vorliegen einer hinreichenden Gefahr im Sinn des § 24 Absatz 1 ist es Aufgabe der Versammlungsbehörde, über eine Teilnahmeuntersagung oder den Ausschluss zu entscheiden.

Zu Absatz 1

Da die Untersagung der Teilnahme oder der Anwesenheit sowie, nach Beginn der Versammlung, der Ausschluss einzelner Personen – Versammlungsteilnehmender oder Dritter – ein milderes Mittel als ein Verbot oder die Auflösung einer Versammlung ist, sollen entsprechende Befugnisse, ebenso wie in § 16 für Versammlungen unter freiem Himmel, auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen vorgesehen werden. Von der Ermächtigung wird nur höchst selten Gebrauch zu machen sein. In Betracht kommen die Maßnahmen nur bei Vorliegen der Voraussetzungen von § 24.

Zu Absatz 2

Nimmt eine Person trotz einer Teilnahmeuntersagung, die durch die Veranstaltenden (§ 23 Absatz 1) oder durch die Versammlungsbehörde (§ 25 Absatz 1) ausgesprochen wurde, an einer Versammlung teil, rechtfertigt dies nicht als solches den Ausschluss durch die Behörde. Vorausgesetzt ist vielmehr, dass eine unmittelbare Gefahr im Sinn des § 24 Absatz 1 von der Anwesenheit der Person ausgeht.

Die ausgeschlossene Person ist, ohne dass insofern eine weitere Anordnung zu ergehen hat, nach Satz 2 verpflichtet, sich unverzüglich zu entfernen. Geschieht dies nicht, erfolgen weitere polizeiliche Maßnahmen nach dem Polizeirecht. Der Verstoß gegen die Pflicht, sich zu entfernen, stellt nach § 29 Absatz 2 Nummer 6 eine Ordnungswidrigkeit dar.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift entspricht den Bestimmungen des § 16 Absatz 3. Auf die dortige Begründung wird verwiesen.

Zu § 26 (Durchsuchung und Sicherstellung; Kontrollpunkte)

Die Regelung greift die Bestimmungen über Gefährderansprache, Identitätsfeststellung, Durchsuchung, Sicherstellung und Kontrollpunkte in § 17 auf und passt sie den besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen für Eingriffe in das Recht, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln, an.

Im Übrigen kann auf die Begründung der entsprechenden Regelung für Versammlungen unter freiem Himmel in § 17 verwiesen werden.

Zu § 27 (Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton)

Die Regelung gestattet Aufzeichnungen von Bild und Ton in geschlossenen Räumen. Als Eingriff in das vorbehaltlos geschützte Recht, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln, bedarf die Befugnis des § 27 einer Rechtfertigung durch kollidierendes Verfassungsrecht, soweit sie nicht lediglich die Grenzen des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit konkretisiert. Die Regelung knüpft daher an die Eingriffsschwelle des § 24 Absatz 1 an, der die verfassungsimmanenten Schranken der Versammlungsfreiheit für den Beschränkungs- und Verbotstatbestand ausgestaltet.

Zu Absatz 1

Aus Gründen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung wird in Satz 1 nicht auf jede Art von Gefahren Bezug genommen, sondern nur auf die in § 24 Absatz 1 näher beschriebenen. Im Übrigen entspricht die Vorschrift der Regelung zu Versammlungen unter freiem Himmel in § 18 Absatz 1.

Angesichts der Überschaubarkeit von Versammlungen in geschlossenen Räumen wird auf eine Befugnis zu Übersichtsaufnahmen (wie in § 18 Absatz 2) verzichtet, zumal die bloße Erleichterung des Polizeieinsatzes den mit Übersichtsaufnahmen verbundenen Eingriff in die vorbehaltlose Garantie nicht legitimieren könnte.

Zu Absatz 2

Die Löschungspflicht in Satz 1 verzichtet aus den genannten verfassungsrechtlichen Gründen auf eine zweimonatige Mindestspeicherfrist (vgl. § 18 Absatz 4). Stattdessen folgt sie dem allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsatz, dass die zum Erhebungszeitpunkt nicht mehr benötigten Daten unverzüglich zu vernichten sind. Die Zweckänderung in Satz 2 Nummer 1 und 2 ist dadurch beschränkt, dass auch der geänderte Zweck grundsätzlich einen versammlungsspezifischen Bezug aufweisen muss. Zudem muss von den Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten bzw. von einer Person eine Gefahr im Sinne von § 24 Absatz 1 ausgehen. Die übrigen Regelungen entsprechen § 18 Absatz 4.

Zu Absatz 3 und 4

Die Vorschriften entsprechen den Bestimmungen in § 18 Absatz 5 und 6. Da sie keinen Eingriffscharakter haben, sondern Verfahrensregelungen zugunsten Betroffener enthalten, können sie auf Versammlungen in geschlossenen Räumen in gleicher Weise Anwendung finden.

Zu Absatz 5

Die Befugnis der Verfassungsschutzbehörde, verdeckte Bild- und Tonaufzeichnungen von einer Versammlung oder von Teilen einer Versammlung anzufertigen, richtet sich gegebenenfalls nach dem Bremischen Verfassungsschutzgesetz.

Zu Abschnitt 4 (Straf- und Bußgeldvorschriften)

Der Abschnitt enthält Bestimmungen über Sanktionen gegen versammlungsspezifische Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sowie über die Einziehung von Gegenständen.

Zu § 28 (Straftaten)

§ 28 sieht Strafsanktionen für besonders gefährliche Verhaltensweisen vor. Dies gilt insbesondere für solche, die dem Friedlichkeitsgebot zuwiderlaufen. Um eine übermäßige Kriminalisierung von Versammlungsteilnehmenden zu vermeiden, wird der Katalog der

Straftatbestände eng gehalten. Aus versammlungsrechtlicher Sicht hat die Zurückhaltung mit Straftatbeständen und die stattdessen erfolgende Einordnung als Ordnungswidrigkeit zugleich die für Vollzugszwecke wichtige Folge, dass der für Straftaten geltende Verfolgungszwang (§ 163 der Strafprozessordnung) nicht eintritt und stattdessen das Opportunitätsprinzip gilt. Dies erlaubt der Behörde eine flexible Vorgehensweise, durch die gegebenenfalls Möglichkeiten geschaffen werden, weitere Eskalationen im Versammlungsverlauf und daraus folgend weitere Regelverletzungen zu vermeiden.

Eine Kriminalisierung des Verhaltens in oder im Umfeld von Versammlungen bedarf mit Rücksicht auf die Gewährleistung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit einer besonderen Rechtfertigung. Auch ist zu berücksichtigen, dass Straftatbestände angesichts der unabweisbaren Verwendung manch unbestimmter Rechtsbegriffe in diesem Gesetz verunsichernd oder gar einschüchternd wirken könnten. Andererseits steht die Strafbewehrung eines gewalttätigen oder das Friedlichkeitsgebot verletzenden Verhaltens sowie des Mitführens und Heranschaffens von Waffen nicht im Widerspruch zu Artikel 8 des Grundgesetzes und Artikel 16 der Landesverfassung. Derartige Verhaltensweisen sind vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ausgenommen. Aus grundrechtlicher Sicht bestehen daher keine Bedenken, sie wegen ihrer Gefährlichkeit für Leib und Leben anderer mit einer Strafsanktion zu versehen.

Absatz 1 und 2 unterscheiden sich entsprechend des Unrechtsgehalts in der Strafhöhe. Während Absatz 1 eine Strafandrohung von Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe für besonders schwerwiegende Rechtsverletzungen in Zusammenhang mit Gewalttätigkeiten vorsieht, sind die in Absatz 2 genannten, etwas weniger schwerwiegenden Verstöße mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe sanktioniert.

Zu Absatz 1

Die Vorschrift knüpft an den bisherigen § 21 des Bundes-Versammlungsgesetzes und an das Störungsverbot des § 8 Absatz 1 an. Eine maximal zweijährige Freiheitsstrafe ist den Landesgesetzgebern nach Artikel 3 Absatz 1 Nummer 1 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch als Höchststrafe vorgegeben. Dies führt im Fall des Absatz 1 zu einer Absenkung der Höchststrafe auf zwei Jahre Freiheitsstrafe gegenüber der bisherigen Androhung von drei Jahren Freiheitsstrafe nach § 21 des Bundes-Versammlungsgesetzes. Nicht mehr im Tatbestand enthalten ist die einfache Verhinderung einer Versammlung durch eine grobe Störung, da hierunter auch friedliche Verhinderungsblockaden fallen können, etwa das Besetzen einer Aufzugsroute. Derartige Handlungen können nunmehr als Ordnungswidrigkeit nach § 29 Absatz 2 Nummer 2 verfolgt und geahndet werden.

Zu Absatz 2

Nummer 1 ist – wie bisher § 27 Absatz 1 des Bundes-Versammlungsgesetzes – Lex specialis gegenüber § 52 Absatz 3 Nummer 9 des Waffengesetzes. Nach § 52 Absatz 3 Nummer 9 des Waffengesetzes wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer entgegen § 42 Absatz 1 des Waffengesetzes bei öffentlichen Veranstaltungen eine Waffe führt. Das Führen von Waffen bei Versammlungen soll aber gegenüber dem Führen von Waffen bei (sonstigen) öffentlichen Veranstaltungen, z. B. Volksfesten, nicht privilegiert werden, was durch das Zurücktreten der Strafbarkeit gegenüber § 52 des Waffengesetzes gewährleistet wird.

Nummer 2 knüpft an § 24 des Bundes-Versammlungsgesetzes an. Die Tat kann nur vorsätzlich begangen werden (§ 15 des Strafgesetzbuches). Die Versammlungsleitung muss also wissen, dass die Ordnungskräfte bewaffnet sind. Kennt die Versammlungsleitung die Bewaffnung der Ordnungskräfte infolge Fahrlässigkeit oder Gleichgültigkeit nicht, kann sie nicht nach Nummer 2 bestraft werden.

Nummer 3 verstärkt den Schutz derjenigen Privatpersonen, denen das Gesetz Ordnungsaufgaben einräumt, nämlich der Versammlungsleitung und den Ordnungskräften. Sie sollen durch die Strafandrohung zum einen vor tätlichen Angriffen geschützt werden. Zum anderen sollen sie davor geschützt werden, dass ihnen gegenüber mit Gewalt oder der Drohung mit Gewalt Widerstand bei der rechtmäßigen Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben geleistet wird. Der Angriff bzw. die Widerstandsleistung kann von Versammlungsteilnehmenden oder von Dritten ausgehen. Erfolgt der Gewalteinsatz oder die Drohung mit Gewalt mit dem Ziel, die Versammlung zu verhindern oder deren Durchführung zu vereiteln, richtet sich die Bestrafung nach Absatz 1.

Zu § 29 (Ordnungswidrigkeiten)

Nach § 29 können bestimmte Verstöße gegen das Gesetz als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Die Möglichkeit zur Sanktionierung nach dem Opportunitätsprinzip ist wichtig, weil es bei Versammlungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Gefahrenlage Gründe geben kann, von Verfügungen und Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung versammlungsrechtlicher Ge- oder Verbote Abstand zu nehmen; die Verbindlichkeit der versammlungsrechtlichen Vorgaben kann gleichwohl durch die Verhängung einer Geldbuße unterstrichen werden.

Auch die Normierung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen im Versammlungsrecht ist eine repressive Sanktion, verbunden mit dem staatlichen Tadel vorwerfbaren Fehlverhaltens. Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die Wahrnehmung des Versammlungsrechts auf diese Weise mit einem schwer kalkulierbaren Risiko persönlicher Sanktionen verbunden wird, das der Inanspruchnahme eines elementaren demokratischen Kommunikationsgrundrechts die Unbefangenheit zu nehmen droht (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, Rn. 123). Deshalb muss der Gesetzgeber die Auswirkungen auf die Ausübung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit berücksichtigen und insbesondere darum bemüht sein, dass den Teilnehmenden das Risiko der Unkenntnis oder der Fehleinschätzung von Rechtspflichten möglichst weitgehend genommen wird. Die Hinweise des Bundesverfassungsgerichts auf die Notwendigkeit der Wahrung rechtsstaatlicher Anforderungen und der Vermeidung von einschüchternden Wirkungen durch Auferlegung von bußgeldbewehrten Pflichten müssen Anlass für den Gesetzgeber sein, Ordnungswidrigkeiten nur für hinreichend bestimmte Tatbestände vorzusehen, deren Verletzung zudem ein hinreichendes Unrechtsurteil rechtfertigt. § 29 trägt diesem Anliegen Rechnung.

Absatz 1 und 2 unterscheiden sich entsprechend des Unrechtsgehalts in der Höhe des Bußgelds. Während Absatz 1 eine Bußgeldandrohung bis zu 3.000 Euro vorsieht, sind die in Absatz 2 genannten Verstöße mit Bußgeld bis zu 1.000 Euro sanktioniert.

Zu Absatz 1

Nach Nummer 1 stellt es eine Ordnungswidrigkeit dar, zur Teilnahme an einer Versammlung aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet werden kann. Es kommt dabei nicht darauf an, durch welches Medium (z. B. Internet, Flugblätter, mündliche Bekanntgabe) der Aufruf erfolgt. Durch die Norm soll der Vollzug eines Versammlungsverbotes oder einer Auflösungsverfügung gesichert werden. Ähnlich wie das Versammlungsgesetz des Bundes, das insoweit allerdings einen Straftatbestand enthält (§ 23 des Bundes-Versammlungsgesetzes), verzichtet das Gesetz auf ein gesondert normiertes Aufrufverbot. Nicht ausdrücklich im Gesetztext erwähnt, aber bei der Ahndung der Ordnungswidrigkeit zu beachten ist die Einschränkung, dass nur die Missachtung eines rechtmäßigen Verbots beziehungsweise einer rechtmäßigen Auflösung sanktioniert werden darf (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 1. Dezember 1992 – 1 BvR 88, 576/91).

Nummer 2 unterstreicht die Maßgeblichkeit von Verboten, beschränkenden Verfügungen und Auflösungen. Sie sind ein wesentliches Mittel der Gefahrenabwehr. Ungeachtet der grundsätzlichen Möglichkeit ihrer behördlichen Durchsetzung – insbesondere durch Verwaltungszwang – ist eine Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit ein wichtiges Mittel, um jedenfalls nachträglich die Verbindlichkeit der Verwaltungsakte zu unterstreichen. Gleiches gilt für die im Verfahren des gerichtlichen Eilrechtsschutzes veranlassten Maßnahmen. Betroffene im Sinne der Vorschrift sind die Versammlungsleitung sowie die Veranstaltenden der Versammlung. Da dieser Personenkreis besondere Befugnisse und Pflichten hinsichtlich der Einhaltung der Verfügungen übernommen hat, haben die von ihnen ausgehenden Verstöße hiergehen einen größeren Unrechtsgehalt als Verstöße von einfachen Teilnehmenden der Versammlung. Letztere werden durch Absatz 2 Nummer 5 sanktioniert.

Wird die behördliche Untersagung der Teilnahme an oder die Anwesenheit in der Versammlung von den Betroffenen nicht befolgt oder entfernen sie sich trotz Ausschlusses aus einer schon begonnenen Versammlung nicht unverzüglich, so liegt nach Nummer 3 ebenfalls eine Ordnungswidrigkeit vor. Der individuelle Unrechtsgehalt ist hierbei in der Regel größer als in den in Absatz 2 Nummer 6 geregelten Fällen, in denen sich jemand trotz Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt.

Nummer 4 erfasst Verstöße im Zusammenhang mit den Vorschriften über die Anzeige von Versammlungen unter freiem Himmel. Anders als in § 26 Nummer 2 des Bundes-Versammlungsgesetzes, der insoweit eine Strafbewehrung vorsieht, wird die Verletzung der Anzeigepflicht durch die veranstaltende oder leitende Person nur als Ordnungswidrigkeit eingeordnet. Die Anzeige ist eine Wissenserklärung, deren Nichtabgabe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine direkten Auswirkungen auf die Durchführbarkeit der Versammlung haben darf. Auch werden die – in der Praxis häufigen – Verletzungen der Anmeldepflicht nach § 14 Absatz 1 des Bundes-Versammlungsgesetzes nur sehr selten geahndet. Auch das deutet darauf hin, dass der Unrechtsgehalt der Pflichtverletzung nicht so schwer sein kann, dass eine Kriminalstrafe gerechtfertigt ist. Die Einordnung als Ordnungswidrigkeit erlaubt es, die in der Nichtabgabe der Anzeige oder durch Abgabe einer in wesentlicher Hinsicht unrichtigen Anzeige liegende Pflichtverletzung angemessen zu sanktionieren. Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts zu dem Problem einer Bußgeldsanktion für Anzeigepflichten (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 –, Rn. 119-123) wird durch die Herausnahme von einmaligen Kleinstversammlungen aus dem Tatbestand sowie durch Reduktion der Anforderungen an die Anzeige aufgegriffen. Werden in der Anzeige unrichtige Angaben gemacht, ist eine Ordnungswidrigkeit nur vorgesehen, wenn die Anzeige in wesentlicher Hinsicht unrichtig ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn sie die Behörde irreführt und damit etwa die Erfüllung der Schutzaufgabe nach § 3 wegen der falschen Angaben erheblich erschwert oder unmöglich macht. Die Sanktion scheidet allerdings bei unwesentlichen Abweichungen aus, die sich auf die Gefahrenlage oder die zu ihrer Bewältigung erforderlichen behördlichen Maßnahmen nicht erheblich auswirken. Insgesamt verdeutlicht die nach Nummer 4 geschaffene Möglichkeit einer nachträglichen Sanktion durch Geldbuße die Verbindlichkeit der Angaben in der Anzeige, soweit sie nicht später korrigiert werden.

Nach Nummer 5 ist auch der Verstoß gegen das neu geregelte Einschüchterungsverbot des § 20 bußgeldbewehrt. Aus Erwägungen der hinreichenden Bestimmtheit und damit der Rechtssicherheit kommt eine Ordnungswidrigkeit jedoch nur in Betracht, soweit das Verbot durch behördliche Anordnung im Einzelfall zuvor konkretisiert worden ist.

Zu Absatz 2

Nummer 1 erfasst den Fall, dass eine Anzeige erfolgt, ohne dass eine tatsächliche Absicht besteht, die angezeigte Versammlung durchzuführen. Zu entsprechenden Verhaltensweisen ist es mehrfach während der Pandemie gekommen. Scheinanmeldungen führen zu einem

hohen Verwaltungsaufwand und können dazu missbraucht, Kräfte des Polizeivollzugsdienstes an mehreren Orten zu binden.

Nummer 2 sanktioniert die grobe Behinderung der räumlichen Zugänglichkeit einer Versammlung durch Blockade der Zufahrtswege oder der Durchführung eines Aufzugs durch Blockade der vorgesehenen Strecke. Gleiches gilt für sonstige erhebliche Störungen, die dem Ziel dienen, die Durchführung einer zulässigen Versammlung erheblich zu behindern oder zu vereiteln. Die Geldbußensanktion ist damit eine Reaktion auf eine spezifische Verletzung von § 8 Absatz 1. Angesichts der Wertungsabhängigkeit und Konkretisierungsbedürftigkeit des Begriffs der Störung setzt der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit aber weiter voraus, dass zuvor eine behördliche Anordnung zur Unterbindung der Störung ergangen ist. Da eine Geldbuße nur bei der Rechtmäßigkeit dieser Anordnung verhängt werden kann, liegt die rechtliche Bewertung des Geschehens bei der Behörde. Diejenigen, die die Durchführung einer Versammlung stören, können sich zur Rechtfertigung ihres Tuns nicht etwa darauf berufen, dass die gestörte Versammlung nach ihrer Auffassung rechtswidrig sei. Ob dies der Fall ist und welche Folgen dies für die Wahrnehmung behördlicher Befugnisse hat, liegt in der Prüfungskompetenz der Behörde. Für die Verwirklichung des Bußgeldtatbestands genügt eine einmalige Anordnung, die allerdings durch die Versammlungsbehörde erfolgt sein muss.

Nummer 3 sanktioniert in entsprechender Weise grobe Störungen der freien Berichterstattung der Medien und flankiert insoweit das Störungsverbot nach § 8 Absatz 2.

Nach Nummer 4 ist auch der Verstoß gegen das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot nach § 19 Absatz 1 bußgeldbewehrt. Wie in Absatz 1 Nummer 4 kommt aus Erwägungen der hinreichenden Bestimmtheit und damit der Rechtssicherheit eine Ordnungswidrigkeit jedoch nur in Betracht, soweit das Verbot durch behördliche Anordnung im Einzelfall zuvor konkretisiert worden ist.

Nummer 5 entspricht tatbestandsmäßig der Sanktionsnorm des Absatz 1 Nummer 2. Betroffene im Sinne der Vorschrift sind hier jedoch die Teilnehmenden und nicht die Versammlungsleitung oder die Veranstaltenden von Versammlungen.

Nummer 6 regelt den Fall, dass sich jemand trotz einer unter den Voraussetzungen der §§ 15 oder 24 erfolgten Auflösung einer Versammlung nicht unverzüglich entfernt. Der Unrechtsgehalt ist hierbei in der Regel geringer als in Fällen des Absatz 1 Nummer 3.

Nummer 7 knüpft an § 29 Absatz 1 Nummer 8 des Bundes-Versammlungsgesetzes an.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift sieht eine Staffelung der Höchstgeldbuße aufgrund der Intensität der Rechtsgutgefährdungen und des damit verbundenen Unrechtsgehalts vor. Der Schwere der Verstöße ist im Einzelfall bei der Festsetzung der Geldbuße Rechnung zu tragen.

Zu § 30 (Einziehung)

Die Vorschrift soll die Einziehung sichergestellter Sachen (z. B. Waffen, Schutzausrüstungen und Uniformen) ermöglichen, auch wenn diese nicht Tatmittel gemäß § 74 Absatz 1 des Strafgesetzbuches sind. Stehen sichergestellte Sachen im Eigentum eines Dritten, so erlaubt Satz 2 ihre Einziehung unter den Voraussetzungen des § 74a des Strafgesetzbuches bzw. § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten. Die Einziehung hat zur Folge, dass das Eigentum an diesen Sachen auf den Staat übergeht.

Zu Abschnitt 5 (Datenverarbeitung)

Der Abschnitt enthält Regelungen zur versammlungsspezifischen Datenverarbeitung.

Zu § 31 (Datenverarbeitung durch die Versammlungsbehörde)

Die Datenverarbeitung durch die Versammlungsbehörde fällt grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2016/679 – EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Zwar nimmt Artikel 2 Absatz 2 Buchst. d) DSGVO hiervon u. a. die Verhütung von Straftaten „einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ aus. Datenverarbeitung durch die zuständigen Behörden zur Gefahrenabwehr in diesem Sinne fällt stattdessen in den Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680 – JI-Richtlinie (JIR) –, wie sich aus Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1 JIR ergibt. Dies umfasst jedoch zum einen nicht jegliche Abwehr von Gefahren, sondern lediglich eine straftaten- oder ordnungswidrigkeitenbezogene Gefahrenabwehr (vgl. § 59 Absatz 2 Nummer 2 des Bremischen Polizeigesetzes). Zum anderen genügt für die Eröffnung des Anwendungsbereichs der JI-Richtlinie eine Verarbeitung zu diesen Zwecken allein nicht; daneben muss nach der Konzeption des Bundesdatenschutzgesetzes auch eine grundsätzliche Befugnis- und Aufgabenzuweisung (Zuständigkeit) für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, vorliegen (vgl. Begründung zu § 45 des Bundesdatenschutzgesetzes, Bundestags-Drucksache 18/11325, Seite 110). Daher fällt die Gefahrenabwehr durch allgemeine oder spezielle Ordnungsbehörden, wie die Versammlungsbehörde, nicht in den sachlichen Anwendungsbereich der JI-Richtlinie.

Lediglich soweit die Versammlungsbehörde im Rahmen der Ermittlung, Verfolgung, Ahndung und Vollstreckung von Ordnungswidrigkeiten nach § 29 tätig wird, richtet sich die Datenverarbeitung nach der JI-Richtlinie bzw. nach den hierzu erlassenen Vorschriften im Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten (§§ 46 ff.), in der Strafprozessordnung, im dritten Teil des Bundesdatenschutzgesetzes (vgl. § 500 der Strafprozessordnung) sowie im Bremischen Polizeigesetz (§ 59 Absatz 2 i. V. m. §§ 83 ff.).

Zu beachten ist, dass es sich bei der Datenverarbeitung nach diesem Gesetz regelmäßig um die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten im Sinne von Artikel 9 DSGVO handelt, da sich aus der Information, wer eine bestimmte Versammlung veranstaltet oder leitet, Rückschlüsse auf politische Meinungen der betroffenen Personen ableiten lassen, bisweilen auch auf weitere von Artikel 9 DSGVO geschützte Merkmale wie die ethnische Herkunft, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit. Die Verarbeitung solcher Daten ist nur zulässig, soweit dies wegen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich ist und aufgrund einer gesetzlichen Regelung geschieht, die in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht (Artikel 9 Absatz 2 Buchst. g) DSGVO).

Ohne eine ausdrückliche Regelung in diesem Gesetz könnte die Datenverarbeitung daher in der Regel nur auf § 11 Absatz 1 Nummer 2 BremDSGVOAG gestützt werden. Hiernach dürfen besondere Kategorien personenbezogener Daten verarbeitet werden, soweit dies aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses zwingend erforderlich ist und soweit die Interessen der Versammlungsbehörde an der Datenverarbeitung die Interessen der betroffenen Person überwiegen. Diese Regelung würde aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe und der in jedem Fall gebotenen Interessenabwägung zu einer erheblichen Unsicherheit bei der Rechtsanwendung führen. Die zulässigen Datenverarbeitungsschritte

anlässlich einer Versammlung müssten von der Versammlungsbehörde bei jeder Versammlung bestimmt werden.

Vor diesem Hintergrund trifft § 31 präzise Regelungen zur zulässigen Datenverarbeitung und ermöglicht der Versammlungsbehörde ein rechtssicheres Vorgehen auf Grundlage einer vom Gesetzgeber vorgenommenen Interessenabwägung. Außerdem enthält die Vorschrift, wie von Artikel 9 Absatz 2 Buchst. g) DSGVO verlangt, angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Personen. Die Regelungen dieses Gesetzes gehen insoweit den Bestimmungen des § 11 BremDSGVOAG vor (vgl. § 2 Absatz 7 BremDSGVOAG). An dem in § 11 BremDSGVOAG enthaltenen Kriterium der zwingenden Erforderlichkeit wird für die Datenverarbeitung durch die Versammlungsbehörde nicht festgehalten. Angesichts der gesetzlichen Konkretisierung der versammlungsspezifischen Verarbeitungszwecke genügt eine einfache Erforderlichkeit.

Zu Absatz 1

Satz 1 stellt klar, dass die Versammlungsbehörde die im Zuge des Anzeigeverfahrens nach § 13 erhobenen personenbezogenen Daten im erforderlichen Umfang verarbeiten darf.

Für den Fall einer Verletzung der Anzeigepflicht schafft Satz 2 eine Rechtsgrundlage, nach der die Versammlungsbehörde die erforderlichen Daten auf andere Weise erheben kann. Allgemein zugänglich sind Daten, wenn eine unbegrenzte Anzahl von Personen ohne Zugriffsbeschränkung (Passwort, Berechtigung etc.) auf diese zugreifen kann. Dementsprechend sind Daten, die nur an einen individuell bestimmbaren Personenkreis adressiert sind, nicht erfasst. Für Internetveröffentlichungen oder Veröffentlichungen in sozialen Netzwerken bedeutet dies, dass die Daten nur dann vom Anwendungsbereich des Absatz 1 erfasst werden, wenn die Daten der Allgemeinheit preisgegeben werden. Dies ist nicht der Fall, wenn eine Veröffentlichung in einer geschlossenen, abgrenzbaren Gruppe erfolgt und somit eine Zugriffsschranke besteht. Ausgeschlossen sind damit auch Daten, deren Zugänglichkeit beispielsweise eine Mitgliedschaft bei einem sozialen Netzwerk voraussetzen.

Satz 3 schafft eine Rechtsgrundlage für die ersuchte Behörde, die erforderlichen Daten an die Versammlungsbehörde zu übermitteln.

Zu Absatz 2

Versammlungen in geschlossenen Räumen sind nicht anmeldepflichtig, können aufgrund einer Gefahr im Sinne von § 24 Absatz 1 aber dennoch ein Tätigwerden der Versammlungsbehörde erfordern. Absatz 2 schafft die Rechtsgrundlage für die hierzu erforderlichen Datenerhebungen und -übermittlungen.

Zu Absatz 3

Nach Satz 1 darf die Versammlungsbehörde zum Zwecke der Gefährdungsbewertung aus öffentlich zugänglichen Quellen sowie beim Polizeivollzugsdienst Erkundungen über die Personen einholen, die eine Versammlung veranstalten (siehe Begründung zu § 5) oder leiten sollen. Nur durch eine vorherige Befassung mit diesen Personen kann eine Einschätzung erfolgen, welche Zielrichtung die Versammlung verfolgt, was für ein Publikum zu erwarten ist und inwieweit mit Gegendemonstrierenden zu rechnen ist. Voraussetzung für Erhebung von personenbezogenen Daten ist insoweit das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte, die das Entstehen von Gefahren möglich erscheinen lässt. Diese Anhaltspunkte können sich insbesondere aus Ort, Zeit, Thema und gegebenenfalls Streckenverlauf der Versammlung ergeben. Da es sich hierbei nicht um personenbezogene Daten handelt, darf die Versammlungsbehörde diese Angaben – entsprechend der

bisherigen Praxis – auch unterhalb der Schwelle von vorliegenden Anknüpfungstatsachen für Gefahren an den Polizeivollzugsdienst und andere Sicherheitsbehörden übermitteln. Aus den Rückmeldungen dieser Behörden können sich wiederum tatsächliche Anhaltspunkte ergeben, die sodann eine Übermittlung auch von personenbezogenen Daten zum Zwecke der weiteren Gefahrenerforschung zulassen.

Satz 2 konkretisiert die personenbezogenen Daten, die zum Zwecke der Gefährdungsbewertung an den Polizeivollzugsdienst übermittelt werden dürfen. Auf Grundlage der übermittelten Daten kann der Polizeivollzugsdienst prüfen und bewerten, ob vollzugspolizeiliche Maßnahmen vorbereitet werden müssen. Damit die Rückmeldung des Polizeivollzugsdienstes an die Versammlungsbehörde innerhalb des erforderlichen Umfangs bleibt, soll die Versammlungsbehörde in dem Auskunftsersuchen möglichst konkret die erbetenen Auskünfte benennen und begründen. Wenn die in der Anzeige nach § 13 anzugebenden Pflichtdaten nicht zur eindeutigen Identifikation der betroffenen Personen ausreichen, dürfen weitere Grunddaten bei der Person erhoben werden, beispielsweise eine andere Anschrift oder das Geburtsdatum.

Satz 3 erlaubt der Versammlungsbehörde, auch die Angaben zur Erreichbarkeit an den Polizeivollzugsdienst zu übermitteln, falls dieser direkt mit der veranstaltenden Person oder der Versammlungsleitung Kontakt aufnehmen muss.

Die Dokumentationspflicht nach Satz 4 soll sicherstellen, dass die Datenübermittlung an den Polizeivollzugsdienst nicht zum Standardprozedere bei jeder Kleinstversammlung wird, sondern nur dann erfolgt, wenn dies zur Gefährdungsbewertung nach Satz 1 unbedingt erforderlich ist.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift schafft eine Rechtsgrundlage, um die im Zuge einer Versammlung erhobenen Daten auch zur Gefährdungsbewertung künftiger Versammlungen verwenden zu können. Hier wird eine Speicherfrist von zwei Jahren festgelegt. Bisher gilt auf Grundlage von § 25 der Verwaltungsvorschrift zu Kommunikation und Dokumentenverwaltung in der Freien Hansestadt Bremen eine Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren. Diese Frist überschreitet jedoch die Grenzen des Erforderlichen, so dass eine maßvolle Reduzierung angezeigt ist (vgl. Stadtbürgerschaftsdrucksache 20/419 S).

Zu Absatz 5

Satz 1 konkretisiert eine versammlungsspezifische Übermittlungspflicht der Versammlungsbehörde an die Verfassungsschutzbehörde und entspricht im Wesentlichen der bisherigen Übermittlungspflicht der Versammlungsbehörde nach der allgemeinen Regelung des § 18 Absatz 1 des Bremischen Verfassungsschutzgesetzes. Um dem besonderen Gewicht der Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen, dessen unbefangene Ausübung gefährdet wäre, wenn anmeldende und teilnehmende Personen mit einer regelhaften Informationsübermittlung an die Verfassungsschutzbehörde rechnen müssten, ist es weiterhin erforderlich, aber auch ausreichend, die Übermittlungen an tatsächliche Anhaltspunkte für gewaltbereite Bestrebungen im Zusammenhang mit der Versammlung oder für eine Schutzbedürftigkeit der Versammlung im Hinblick auf Versuche ausländischer Einflussnahme zu binden. Die Verfassungsschutzbehörde darf die von der Versammlungsbehörde übermittelten Daten nur speichern und weiterverarbeiten, soweit die dafür erforderlichen Voraussetzungen nach dem Bremischen Verfassungsschutzgesetz vorliegen. Personenbezogene Daten von anmeldenden oder teilnehmenden Personen, bei denen keine tatsächlichen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie selbst an verfassungsschutzrelevanten Bestrebungen oder Tätigkeiten beteiligt sind, sind in der Regel unverzüglich zu löschen.

Satz 2 stellt klar, dass die Befugnis der Verfassungsschutzbehörde, die Versammlungsbehörde um Übermittlung weiterer zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen zu ersuchen, unberührt bleibt.

Zu Absatz 6

Die Vorschrift regelt, wie von Artikel 9 Absatz 2 Buchst. g) DSGVO bei der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten verlangt, angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen. Geregelt wird insoweit nur ein Mindestmaß, die Versammlungsbehörde kann weitere Maßnahmen im Sinne von § 11 Absatz 2 BremDSGVOAG vorsehen.

Satz 1 statuiert ein Trennungsgebot dergestalt, dass die personenbezogenen Daten nicht vermischt mit Daten aus anderen Aufgabenbereichen der Versammlungsbehörde verarbeitet werden dürfen. Die Trennbarkeit ist eine wichtige Maßnahme, um bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten, insbesondere im Hinblick auf die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten (vgl. § 63 Absatz 3 Satz 1 Nummer 14 des Bremischen Polizeigesetzes).

Satz 2 knüpft an § 11 Absatz 2 Satz 2 Nummer 4 BremDSGVOAG an und verpflichtet die Versammlungsbehörde, die nach diesem Gesetz verarbeiteten Daten mit einer wirksamen Zugriffskontrolle zu schützen.

Satz 3 regelt in Anknüpfung an § 11 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 BremDSGVOAG eine Protokollierungspflicht für Verarbeitungsvorgänge in elektronischen Dateisystemen. Dateisystem ist nach Artikel 2 Nummer 6 DSGVO jede strukturierte Sammlung personenbezogener Daten, die nach bestimmten Kriterien zugänglich sind, unabhängig davon, ob diese Sammlung zentral, dezentral oder nach funktionalen oder geografischen Gesichtspunkten geordnet geführt wird. Durch die Beschränkung der Protokollierungspflicht auf elektronische Dateisysteme wird vermieden, dass sie auch für Papierakten gilt. Ebenfalls nicht umfasst sind unstrukturierte Notizen, selbst wenn sie elektronisch vorgenommen werden. Soweit die von der Versammlungsbehörde verwendeten Fachanwendungen eine automatisierte Protokollierung noch nicht ermöglichen, wird sich die Behörde um die unverzügliche Bereitstellung einer solchen Funktion bemühen müssen. In der erforderlichen Übergangszeit kann ein Absehen von der Protokollierung hingenommen werden, ein Rückwechsel auf Papieraktenverarbeitung ist von der gesetzlichen Regelung nicht beabsichtigt.

Die Bestimmungen in Satz 4 bis 7 entsprechen im Wesentlichen den Verfahrensregelungen zu Protokolldaten in § 81 Absatz 3 und 4 des Bremischen Polizeigesetzes. Dass Protokolldaten dem Auskunftsrecht nach Artikel 15 der EU-Datenschutzgrundverordnung unterliegen, ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil vom 22. Juni 2023 – Az. C-579/21). Beschränkungen des Auskunftsrechts ergeben sich aus § 9 BremDSGVOAG.

Zu Absatz 7

Absatz 7 greift § 48 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 des Bundesdatenschutzgesetzes auf und regelt in Anlehnung an § 69 Absatz 1 des Bundeskriminalamtsgesetzes eine regelmäßige Datenschutzkontrolle durch die zuständige Aufsichtsbehörde.

Zu § 32 (Datenverarbeitung durch den Polizeivollzugsdienst)

Die Datenverarbeitung des Polizeivollzugsdienstes aus Anlass von Versammlungen kann sowohl in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen – insbesondere wenn sie aufgrund

ihrer Eilkompetenz nach § 33 Absatz 2 tätig wird –, als auch in den Anwendungsbereich der JI-Richtlinie (vgl. dort Erwägungsgrund 12).

Zu Absatz 1

Die Vorschrift stellt klar, dass der Polizeivollzugsdienst die aufgrund dieses Gesetzes erhobenen personenbezogenen Daten im unerlässlichen Umfang verarbeiten darf. Das Kriterium der Unerlässlichkeit ist die im bremischen Gefahrenabwehrrecht (vgl. § 26 Absatz 4 BremPolG) übliche Bezeichnung des Kriteriums der unbedingten Erforderlichkeit, das für die Verarbeitung von besonderen Kategorien personenbezogener Daten im Anwendungsbereich der JI-Richtlinie durch deren Artikel 10 europarechtlich verbindlich vorgegeben ist. Dieser Wortlaut sieht ein gesteigertes Maß der Erforderlichkeit vor. Eine Datenverarbeitung ist danach nur dann zulässig, wenn tatsächlich keinerlei weniger eingriffsintensive und mit vertretbarem Aufwand durchführbare Maßnahmen zur Zweckerreichung zur Verfügung stehen; darüber hinaus darf die Art der Verarbeitung schutzwürdige Interessen der betroffenen Person nicht beeinträchtigen. Dieser strengere Maßstab gilt für den Polizeivollzugsdienst nicht, soweit er im Rahmen seiner Eilzuständigkeit nach § 33 Absatz 2 originäre Aufgaben der Versammlungsbehörde wahrnimmt, beispielsweise die Bearbeitung der Anzeige einer Eilversammlung, die nach § 13 Absatz 5 außerhalb der Dienstzeiten der Versammlungsbehörde erfolgt.

Zu Absatz 2

Die erhobenen Daten sind nach der Versammlung unverzüglich zu löschen, soweit sie nicht für eine weitere Verarbeitung nach diesem Gesetz vorgesehen sind. Informationen zum Verlauf der Versammlung dürfen auch zur Beurteilung der Gefahrenlage bei zukünftigen Versammlungen gespeichert werden.

Zu Absatz 3

Der Polizeivollzugsdienst darf mit Hilfe der einschlägigen Informationssysteme die an ihn herangetragenen Auskunftsersuchen der Versammlungsbehörde beantworten.

Zu Absatz 4

Satz 1 ordnet die entsprechende Geltung der Schutzbestimmung des § 31 Absatz 6 und 7 an. Dies schafft auch Rechtssicherheit hinsichtlich der Beauskunftung von Protokolldaten. Das Verwaltungsgericht Bremen (Urteil vom 21. August 2023 – Az. 4 K 551/22) hatte in Unkenntnis der kurz zuvor ergangenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (siehe Begründung zu § 31 Absatz 6) noch entschieden, dass Protokolldaten nicht vom Auskunftsrecht nach § 73 des Bremischen Polizeigesetzes, der den Artikel 14 der JI-Richtlinie umsetzt, umfasst seien. Mittlerweile hat der Gesetzgeber das Auskunftsrecht in Bezug auf Protokolldaten ausdrücklich in § 73 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BremPolG geregelt.

Satz 2 erklärt für die polizeiliche Datenverarbeitung im Anwendungsbereich der JI-Richtlinie in Ermangelung eines Landesdatenschutzgesetzes den die JI-Richtlinie umsetzenden Abschnitt des Bremischen Polizeigesetzes für anwendbar und hebt insoweit die Polizeirechtsfestigkeit des Versammlungsrechts auf.

Zu Abschnitt 6 (Schlussbestimmungen)

Der Abschnitt enthält Bestimmungen zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit und zitiert die durch das Gesetz eingeschränkten Grundrechte.

Zu § 33 (Zuständigkeiten)

Zu Absatz 1

Satz 1 hält an der jahrzehntelang bewährten Zuständigkeit der Ortspolizeibehörden fest, wie sie sich bisher aus § 1 Absatz 1 der Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden nach dem Versammlungsgesetz ergibt. Ortspolizeibehörden sind nach § 128 Absatz 2 des Bremischen Polizeigesetzes in der Stadtgemeinde Bremen das Ordnungsamt, in der Stadtgemeinde Bremerhaven der Oberbürgermeister als Vertreter des Magistrats.

Satz 2 entspricht der bisherigen Regelung in § 5 der Verordnung über die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten.

Zu Absatz 2

Nach der bewährten Zuständigkeitsregelung bleibt die vorgesehene Zuständigkeit der Ortspolizeibehörden als Versammlungsbehörde in der Rechtspraxis auf die administrativ-organisatorische Wahrnehmung des Versammlungsrechts beschränkt. Eine operative Einsatzverantwortung oder versammlungsbegleitende Präsenzpflicht ist damit nicht verbunden. Durch Absatz 2 wird keine organisatorische oder personelle Aufgabenverlagerung zulasten der Versammlungsbehörde begründet. Die Durchführung und Leitung von Einsätzen im Zusammenhang mit Versammlungen obliegt weiterhin dem Polizeivollzugsdienst, der über die hierfür erforderlichen personellen, organisatorischen und fachlichen Ressourcen verfügt. Dies gilt insbesondere in dynamischen Lagen sowie bei Maßnahmen zur Gefahrenabwehr, die ein sofortiges und professionelles Einschreiten erfordern. Der Begriff der unaufschiebbaren Maßnahmen ist dabei funktional zu verstehen und erfasst sämtliche Fälle, in denen unverzügliches polizeiliches Handeln geboten ist, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten oder die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu schützen. Dabei tritt der Polizeivollzugsdienst gemäß § 125 Absatz 1 Satz 2 BremPolG neben die Versammlungsbehörde und ist befugt, Maßnahmen nach diesem Gesetz zu treffen.

Darüber hinaus ist der Polizeivollzugsdienst originär für Maßnahmen nach den §§ 17, 18, 26 und 27 zuständig. Auch wenn der Polizeivollzugsdienst tätig wird, stehen ihm grundsätzlich nur die Befugnisse aus dem Versammlungsfreiheitsgesetz zu.

In der Stadtgemeinde Bremen werden die Aufgaben des Polizeivollzugsdienstes von der Polizei Bremen (§ 133 Absatz 1 BremPolG) und in der Stadtgemeinde Bremerhaven von der Ortspolizeibehörde (§ 136 Absatz 1 BremPolG) wahrgenommen.

Zu Absatz 3

Dieser Absatz regelt konkret, welche Ortspolizeibehörde und welcher Polizeivollzugsdienst örtlich für Versammlungen und Aufzüge zuständig ist, auch wenn sich letztere über die Bezirke mehrere Ortspolizeibehörden erstrecken.

Zu Absatz 4

Satz 1 enthält aus verfassungsrechtlichen Gründen eine besondere Zuständigkeitsregelung für Verbote von Versammlungen unter freiem Himmel. Nach Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung ist es der Landesregierung, also dem Senat der Freien Hansestadt Bremen, vorbehalten, Versammlungen unter freiem Himmel zu verbieten. Diese bewusste Abweichung von Artikel 123 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung, an dessen Wortlaut sich die Norm ansonsten anlehnt, unterstreicht den Ausnahmecharakter von Versammlungsverboten als Ultima-ratio-Maßnahmen, die von so großer rechtlicher und

politischer Tragweite sind, dass sie von der Landesregierung selbst beschlossen werden sollen. Für bloße Beschränkungen von Versammlungen als Minusmaßnahmen gilt diese Zuständigkeitsregelung daher nicht.

Satz 2 stellt klar, dass der Senat die Zuständigkeit für Versammlungsverbote ganz oder teilweise übertragen kann, zum Beispiel auf die örtlich zuständige Versammlungsbehörde. Diese Möglichkeit ist nach Artikel 118 Absatz 3 der Landesverfassung vorgesehen, dessen Anwendbarkeit auch im Falle von Versammlungsverbote durch die Landesverfassung nicht ausgeschlossen wird. Die Entscheidung, ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, obliegt aufgrund der ausdrücklichen Zuständigkeitsregelung in Artikel 16 Absatz 2 Satz 2 der Landesverfassung jedoch allein dem Senat und kann ihm vom Gesetzgeber ausnahmsweise nicht vorgegeben werden (a. A. Fischer-Lescano, in Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Bremen Rn. 12).

Zu § 34 (Einschränkung von Grundrechten)

Die Vorschrift kommt dem Zitiergebot des Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes nach. Danach muss ein Gesetz dasjenige Grundrecht unter Angabe seines Artikels benennen, das durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes eingeschränkt wird. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wird durch Artikel 8 des Grundgesetzes geschützt und steht im Hinblick auf Versammlungen unter freiem Himmel nach Artikel 8 Absatz 2 des Grundgesetzes unter einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt. Das Zitiergebot findet nur Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden, daher wird die informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 1 Absatz 1 i. V.m. Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes nicht zitiert.

Im Hinblick auf die Warn- und Besinnungsfunktion des Zitiergebotes werden anstelle einer Pauschalzitierung des vorliegenden Gesetzes die jeweiligen Eingriffsnormen konkret aufgezählt und benannt.

Zu Artikel 2 (Änderung des Schwangerenhilfesicherstellungsgesetzes)

Die im Jahr 2023 zum Schutz von Schwangeren vor sogenannten „Gehsteigbelästigungen“ beim Zugang zu Beratungseinrichtungen und ärztlichen Praxen aufgenommene Regelung im bremischen Schwangerenhilfesicherstellungsgesetz wird aufgehoben, nachdem der Bundesgesetzgeber mittlerweile in den §§ 8 und 13 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes eine ähnliche, noch weitergehende Regelung getroffen hat. Ungeachtet von Bedenken, ob der Bund hierfür die erforderliche Gesetzgebungskompetenz besitzt (kritisch hierzu Augsberg, Bundestags-Ausschussdrucksache 20(13)109k, und Hillgruber, Bundestags-Ausschussdrucksache 20(13)109a), sollen Anwendungsprobleme durch parallel existierende Gesetzesvorschriften unterschiedlichen Inhalts vermieden werden.

Zu Artikel 3 (Änderung des Gesetzes über die Sonn-, Gedenk- und Feiertage)

Die Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder enthalten traditionell Versammlungsverbote zum Schutz von Gottesdiensten. Das bremische Gesetz über die Sonn-, Gedenk- und Feiertage verbietet in § 5 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe b an allen Sonntagen und staatlich anerkannten Feiertagen (ausgenommen 1. Mai und 3. Oktober) während der Zeit von sieben Uhr bis elf Uhr morgens Versammlungen unter freiem Himmel, durch die der Gottesdienst unmittelbar gestört wird. Nach § 13 können Verstöße hiergegen als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden.

Da es sich bei den staatlich anerkannten Feiertagen, soweit sie religiöse Bezüge haben, ausschließlich um christliche Feiertage handelt, und auch der Sonntagsgottesdienst ein spezifisch christlicher Brauch ist, beschränkt sich der so geregelte Schutz von Gottesdiensten vor Störungen durch Versammlungen praktisch auf christliche Gottesdienste, während Gottesdienste anderer Religionen von der Schutzwirkung nicht erfasst werden. Diese Ungleichbehandlung wird weder der religiösen und weltanschaulichen Pluralität in der Gesellschaft gerecht noch den Verträgen, die die Freie Hansestadt Bremen mit der Jüdischen Gemeinde im Lande Bremen (Brem.GBl. 2001, S. 473), mit den Islamischen Religionsgemeinschaften im Lande Bremen (Bürgerschafts-Drucksache 18/727) und mit der Alevitischen Gemeinde (Bürgerschafts-Drucksache 18/1508) geschlossen hat.

Ein pauschales Zurücktreten der Versammlungsfreiheit gegenüber der Religionsausübung entspricht jedoch nicht der verfassungsrechtlichen Gleichrangigkeit dieser Grundrechte. Geboten ist vielmehr ein Ausgleich zwischen dem Recht auf Versammlungsfreiheit und dem Recht auf ungestörte Religionsausübung im Einzelfall.

Nicht zuletzt aufgrund der religiösen Pluralität in der Gesellschaft kann von Teilnehmenden einer Versammlung auch nicht erwartet werden, dass ihnen die räumliche Lage der gottesdienstlichen Häuser und die Zeiten der Gottesdienste bekannt sind. Vor diesem Hintergrund erscheint die Regelung in § 13 Absatz 1 Nummer 2 fragwürdig, welche die Störung eines Gottesdienstes durch eine Versammlung pauschal mit einem Bußgeld bewehrt, ohne dass die Teilnehmenden auf den Gottesdienst und auf die Rechtspflicht, ihn nicht zu stören, hingewiesen wurden.

Artikel 3 dient der Behebung dieser Mängel.

Zu Nummer 1 (§ 5 Absatz 1)

Zu Buchstabe a

Durch die Änderung werden Versammlungen unter freiem Himmel sowie öffentliche Aufzüge nicht mehr ausdrücklich in der Verbotsvorschrift zum Schutz des christlichen Sonntagsgottesdienstes genannt. Mit der Formulierung „alle Veranstaltungen und Handlungen“ wird stattdessen ein Gleichlauf mit dem in § 8 Absatz 1 geregelten Schutz von Gottesdiensten an jüdischen Feiertagen hergestellt.

Es verbleibt gleichwohl eine gewisse Ungleichbehandlung der Religionsgemeinschaften. Der in § 5 geregelte Schutz erfasst lediglich Gottesdienste an Sonntagen sowie an staatlich anerkannten Feiertagen. Außerhalb von religiösen Feiertagen (§ 8) genießen damit allein christliche Gottesdienste einen besonderen gesetzlichen Schutz vor Störungen. Es erscheint bedenkenswert, diesen Schutz auch auf den jüdischen Hauptgottesdienst des Schabbats am Samstagmorgen, auf das islamische Freitagsgebet sowie auf den alevitischen Cem-Gottesdienst zu erstrecken. Die Klärung der damit verbundenen Fragen bleibt jedoch einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten.

Zu Buchstabe b

Der aufzuhebende Satz 2 erklärt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit für eingeschränkt. Durch die Aufhebung dieses Satzes wird klargestellt, dass Versammlungen, die geeignet sind, einen Gottesdienst zu stören, nicht mehr pauschal und unmittelbar durch das Gesetz über die Sonn-, Gedenk- und Feiertage verboten sind. Daraus folgt aber keineswegs, dass derartige Versammlungen nun ohne weiteres zulässig wären. Vielmehr soll auch hier Steuerungs- und Sanktionskonzept des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzen ein abschließendes Regelungswerk zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit bei der Durchführung von Versammlungen und Demonstrationen

bilden. Der Schutz der öffentlichen Sicherheit durch § 15 des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes umfasst die gesamte Rechtsordnung und damit auch § 5 des Gesetzes über die Sonn-, Gedenk- und Feiertage. Der Ausgleich zwischen dem Recht auf Versammlungsfreiheit und dem Recht auf ungestörte Religionsausübung muss in einer behördlichen Entscheidung gefunden werden. Diese kann nur nach Maßgabe des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes durch die Versammlungsbehörde in Form einer beschränkenden Verfügung getroffen werden, die beispielsweise eine zeitliche oder örtliche Verlegung der Versammlung vorsehen kann. Der Verstoß gegen beschränkende Verfügungen – und damit die Störung des Gottesdienstes – ist als Ordnungswidrigkeit nach § 29 des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes bußgeldbewehrt.

Zu Nummer 2 (§ 8 Absatz 1 Satz 1)

Die Änderung gewährt den Gottesdiensten an islamischen und alevitischen Freiertagen den gleichen Schutz vor versammlungsbedingten Störungen, wie er auch bereits für die staatlich anerkannten (überwiegend christlichen) Feiertage nach § 5 und für den Buß- und Bettag sowie für jüdische Feiertage nach § 8 Absatz 1 gilt. Somit wird in Bezug auf Gottesdiensten an religiösen Feiertagen eine Gleichbehandlung von christlichen, jüdischen, islamischen und alevitischen Gottesdiensten hergestellt.

Zu Nummer 3 (§ 13 Absatz 1 Nummer 2)

Entsprechend Nummer 1 nimmt diese Änderung Versammlungen von der Bußgeldvorschrift des § 13 des Feiertagsgesetzes aus. Das Steuerungs- und Sanktionskonzept des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes soll ein abschließendes Regelungswerk zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit bei der Durchführung von Versammlungen und Demonstrationen bilden. Der Schutz der öffentlichen Sicherheit durch § 15 des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes umfasst die gesamte Rechtsordnung und damit auch § 5 des Gesetzes über die Sonn-, Gedenk- und Feiertage. Der Ausgleich zwischen dem Recht auf Versammlungsfreiheit und dem Recht auf ungestörte Religionsausübung muss in einer behördlichen Entscheidung gefunden werden. Diese kann nur nach Maßgabe des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes durch die Versammlungsbehörde in Form einer beschränkenden Verfügung getroffen werden, die beispielsweise eine zeitliche oder örtliche Verlegung der Versammlung vorsehen kann. Verstöße gegen eine solche Verfügung können nach § 29 des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Für eine parallele Bußgeldvorschrift im Gesetz über die Sonn-, Gedenk- und Feiertage besteht daher keine Notwendigkeit mehr.

Zu Artikel 4 (Bremisches Polizeigesetz)

Es handelt sich um Folgeänderungen.

Zu Nummer 1 (§ 11 Absatz 2 Satz 4)

Der klarstellende Hinweis in § 11 Absatz 2 des Bremischen Polizeigesetzes, dass die Regelungen des Versammlungsrechts durch Aufenthaltsverbote nicht tangiert werden, ist angesichts des neuen § 10 Absatz 1 des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes redundant und wird daher aufgehoben. Da die Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts umfassend gilt und nicht nur die Regelung zu Aufenthaltsverboten betrifft, müssten derartige Hinweise anderenfalls konsequenterweise an diversen Stellen des Bremischen Polizeigesetzes wiederholt werden.

Zu Nummer 2 (§ 32 Absatz 1 Satz 1)

Da das Versammlungsgesetz des Bundes im Land Bremen mit Inkrafttreten des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes keine Anwendung mehr findet, ist die Bezugnahme auf das einschlägige Versammlungsgesetz anzupassen.

Zu Artikel 5 (Aufhebung bisherigen Rechts)

In Folge der Einführung des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes sind die bisherigen verordnungsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen zur Ausführung des Bundes-Versammlungsgesetzes aufzuheben. Will der Gesetzgeber Normengefüge ändern, bei denen Gesetzes- und Verordnungsrecht ineinander verschränkt sind, darf er das Verordnungsrecht durch Parlamentsgesetz anpassen, wenn die Änderung der Rechtsverordnung – wie vorliegend – im Zusammenhang mit der Änderung eines zum selben Sachbereich gehörenden Gesetzes erforderlich ist.

Nummer 1 betrifft die Zuständigkeit der Ortspolizeibehörden für die Verfolgung und Ahndung von versammlungsrechtlichen Ordnungswidrigkeiten, nunmehr geregelt in § 29 i. V. m. § 33 Absatz 1 des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes.

Nummer 2 betrifft die übrigen Zuständigkeiten, die sich nunmehr ebenfalls aus § 33 des Bremischen Versammlungsfreiheitsgesetzes ergeben.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Damit sich alle zuständigen Stellen ebenso wie Veranstaltende von Versammlungen auf die neue Rechtslage vorbereiten können, sollen zwischen Verkündung und Inkrafttreten mindestens sechs Monate liegen.